Institut
de la Protection Sociale
THINK TANK POUR AGIR À LA SOURCE DU DROIT

NOUVELLE ECONOMIE

TRAVAILLER
ET COTISER EN FRANCE

Dossier technique

SOMMAIRE

Partie 1 / Pourquoi la situation pose-t-elle problème ? ……. 03

Partie 2 / Ce que propose l'IPS :
Rendre équitables les règles du jeu entre les travailleurs exerçant en France ……. 04

2.1 Principe ……. 04

2.2 Solution préconisée ……. 10

2.3 Financement ……. 13

2.4 Annexes ……. 13

PARTIE 1

POURQUOI LA SITUATION POSE-T-ELLE PROBLEME ?

1.1. LES REGLES APPLICABLES AUX TRAVAILLEURS DETACHES SONT TRES PREJUDICIABLES AUX SALARIES FRANCAIS

La Commission Européenne vient de présenter son projet visant à faire évoluer la directive de 1996 relative aux travailleurs détachés.

Le texte évolue positivement en préconisant l'alignement des conditions d'emploi. Pour cela, il affirme le principe selon lequel « à travail égal, salaire égal ». La Commission veut ainsi que les travailleurs détachés bénéficient des conventions collectives et des règles applicables sur les accessoires de salaire des salariés locaux (tickets restaurant, primes, etc., …).

Cependant, le projet ne solutionne en rien le cœur du problème qui est le différentiel de cotisations sociales.
Il maintient le principe selon lequel les cotisations sociales applicables sont celles du pays d'origine. Pourtant, cette règle applicable actuellement explique la concurrence déloyale qui s'exerce au détriment des travailleurs Français.

En effet, le différentiel de cotisations entre le système Français et celui des pays de l'Est est compris entre 25 à 30 points selon les pays.

C'est la raison pour laquelle le nombre de travailleurs détachés a très vite progressé en France : il est passé de 7 500 salariés en l'an 2 000 à 215 000 en situation régulière en 2014. A ce chiffre, il faut ajouter les salariés en situation irrégulière dont le nombre serait compris, selon les estimations, entre 80 000 à 300 000.

1.2 LA STRUCTURE DE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE FRANÇAISE NE POURRA RESISTER A LA POURSUITE DE CETTE EVOLUTION

Rappelons que les prestations sociales (santé, retraite, prévoyance et famille) sont financées à 80% par des prélèvements sur le travail.

Un nombre croissant de travailleurs ne cotisant plus à nos caisses obligatoires et détruisant de l'emploi chez les salariés Français : **les conditions sont réunies pour l'aggravation du déficit financier de notre système de protection sociale.**

Si la situation empire, l'Etat devra :
Soit baisser fortement les retraites et les remboursements santé,
Soit réduire drastiquement les cotisations sociales pour les transférer sur la TVA, seule condition pour que le coût du travail des salariés Français demeure compétitif.

PARTIE 2

CE QUE PROPOSE L'IPS

Rendre équitables les règles du jeu entre les travailleurs exerçant en France

2.1. PRINCIPE

CADRE JURIDIQUE ACTUEL

Le principe de maintien de la protection sociale du pays d'activité habituelle du travailleur détaché

En l'état actuel des textes, le statut de détaché permet de maintenir le régime de protection sociale du pays habituel d'emploi au travailleur qui va temporairement exécuter un travail sur le territoire d'un autre État.

Le travailleur détaché n'a pas à cotiser aux régimes sociaux dans le pays où il remplit cette mission temporaire ; il reste adhérant et cotisant aux régimes de protection sociale du pays d'exercice habituel de son activité.

Ce principe, qui caractérise le détachement, s'applique tant au travailleur salarié qu'au travailleur indépendant.

Au niveau contrat de travail, le salarié détaché continue également de travailler au titre du contrat de travail signé avec l'entreprise qui l'affecte à l'étranger et sous la responsabilité de cette dernière.

Différence entre détachement et expatriation en matière de protection sociale

Dans le cadre d'une expatriation, le salarié ne bénéficie plus de la protection sociale de son pays d'origine. Il doit être affilié aux régimes locaux.

Pour la France, l'entreprise et le salarié peuvent cotiser volontairement à la Caisse des Français à l'étranger pour bénéficier de garanties équivalentes en prévoyance et s'affilier volontairement aux régimes de retraite complémentaire français pour continuer à acquérir des points.

Problématique

A l'origine, la législation européenne sur le détachement relevait d'une exception à la règle du droit international privé selon laquelle le contrat de travail doit se conformer à la loi du pays de travail.
Avec la forte augmentation du nombre de travailleurs détachés, surtout dans certains secteurs comme le bâtiment, le Conseil Economique Social et Environnemental alertait, dans son rapport de septembre 2015, sur le fait que « le recours au détachement apparaît chaque jour davantage comme une norme de gestion de la main-d'œuvre, s'inscrivant dans un processus de dumping social. »

Les textes

La coordination des régimes de sécurité sociale a été le premier chantier ouvert par la Communauté. Elle constitue un volet essentiel de la libre circulation des travailleurs.

Le détachement a d'abord été encadré par un règlement communautaire du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés.

Il a posé le principe selon lequel le travailleur détaché, qu'il soit salarié ou indépendant, reste affilié à son régime de protection sociale d'origine, pour une durée d'un an renouvelable une fois.

Ce principe a donc été posé avant même l'adoption en 1996, et la transposition en droit français, de la directive de base sur le détachement.

La Directive 96/71 de 1996 du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services

Champ d'application :

La Directive concerne :

- les entreprises qui détachent des salariés dans le cadre d'un contrat de prestations de service,
- les groupes de sociétés qui détachent leurs salariés dans un établissement du groupe,
- les entreprises de travail intérimaire.

Le travailleur indépendant n'est pas traité par la Directive de 1996.

Définition du travailleur détaché par la Directive :

« On entend par travailleur détaché, tout travailleur qui, pendant une période limitée, exécute son travail sur le territoire d'un État membre autre que l'État sur le territoire duquel il travaille habituellement. »

Les règles minimales de droit du travail à respecter :

La Directive de 1996 prévoit un « noyau dur » de garanties pour les salariés détachés :

- Les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos ;
- La durée minimale des congés annuels payés ;
- Les taux de salaire minimal, y compris ceux majorés par les heures supplémentaires (mais indépendamment de la qualification du salarié ou de la technicité de l'emploi et sans prendre en compte tous les éléments obligatoires de rémunération prévus notamment par les conventions collectives) ;
- Les conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment par des entreprises de travail intérimaire ;
- La sécurité, la santé et l'hygiène au travail ;
- Les mesures protectrices applicables aux conditions de travail et d'emploi des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants et des jeunes ;
- L'égalité de traitement entre hommes et femmes ainsi que d'autres dispositions en matière de non-discrimination.

La Directive ne fixe aucune durée maximum au détachement.

Les dispositions de la Directive sont retranscrites en France dans les articles les articles L. 1261-1 à L. 1265-1 et R. 1261-1 à D. 1265-1 du Code du travail.

Le règlement communautaire 883/20014 du 28 avril 2004 en matière de sécurité sociale

Le règlement vise le travailleur détaché, salarié et indépendant.

L'article 12 rattache le travailleur détaché aux régimes de protection sociale de son pays d'origine pendant une **durée maximale de 24 mois.**

Article 12 du règlement (CE) 883/2004

« 1. La personne qui exerce une activité salariée dans un État membre pour le compte d'un employeur y exerçant normalement ses activités, et que cet employeur détache pour effectuer un travail pour son compte dans un autre État membre, demeure soumise à la législation du premier État membre, à condition que la durée prévisible de ce travail n'excède pas vingt-quatre mois et que cette personne ne soit pas envoyée en remplacement d'une autre personne détachée.

2. La personne qui exerce normalement une activité non salariée dans un État membre et qui part effectuer une activité semblable dans un autre État membre demeure soumise à la législation du premier État membre, à condition que la durée prévisible de cette activité n'excède pas vingt-quatre mois. »

Les conditions du détachement :

Précisées par **l'article 14 du règlement n° 987/2009** du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) no 883/2004 :

- L'employeur doit exercer normalement son activité substantielle sur le territoire de l'État d'envoi (afin d'éviter la fraude avec des entreprises « boîte aux lettres » ou les bureaux administratifs) ;
- Le travailleur détaché doit être affilié au régime de sécurité sociale du pays d'emploi depuis au moins un mois (il ne peut donc être recruté puis immédiatement envoyé en mission) ;
- Un lien de subordination entre l'employeur et le détaché doit être maintenu durant toute la durée du détachement ;
- Le travailleur détaché ne doit pas être envoyé en remplacement d'un autre travailleur détaché ;
- Un délai de carence de deux mois s'impose entre deux détachements dans une même entreprise.

Les non-salariés, également concernés par le règlement de 2004 et le détachement, se voient imposer des conditions semblables.

Conditions et Déclaration préalable au détachement :

Les autorités compétentes de l'Etat membre d'envoi attestent l'affiliation des travailleurs détachés à leur système de sécurité sociale par la délivrance du formulaire A1.

L'employeur, qui détache un ou plusieurs salariés, adresse une déclaration, préalablement au détachement, à l'inspection du travail du lieu où débute la prestation.

L'employeur désigne un représentant de l'entreprise sur le territoire national chargé d'assurer la liaison avec les agents de contrôle pendant la durée de la prestation.

La Directive d'exécution 2014/67 du 15 mai 2014

Elle vise à faciliter les contrôles et à mieux lutter contre les formes élaborées de fraudes au détachement et de travail illégal. Elle porte également sur l'amélioration de l'accès à l'information sur les conditions de travail à appliquer dans les Etats membres et sur la coopération administrative entre Etats.

Les projets de réforme

8 Mars 2016, la commission européenne présente un projet de réforme de la Directive.

Initialement le projet de révision devait aussi concerner le Règlement de 2004 sur la coordination des régimes de sécurité sociale. Ce volet avait été décalé suite au Brexit. Il revient d'actualité en décembre 2016.

Le projet de révision de la Directive porte sur trois points :

- Égalité de rémunération selon le principe « à travail égal salaire égal », en remplaçant l'actuelle référence « au taux de salaire minimal » par la « rémunération », incluant alors les éléments prévus par la loi, la réglementation ou les conventions collectives nationales ;
- Limitation de la durée de détachement (qui n'est pas actuellement précisé dans la Directive) à une durée cumulée de 24 mois avant application intégrale du droit du travail ;
- Agences d'intérim et chaînes de sous-traitance soumises aux mêmes règles de rémunération minimale.

Toutefois, ce projet de réforme de la Directive ne modifie pas le principe qui maintient l'assujettissement des salariés détachés au système de protection sociale de leur pays d'envoi.

Juillet 2016, onze Etats membres bloquent la réforme en utilisant la procédure du « carton jaune » (contestation au motif que le sujet devrait être traité au niveau national et non européen).

20 juillet 2016, l'exécutif européen a estimé que le projet de révision n'était pas contraire au principe de subsidiarité soulevé par les opposants au texte (selon lequel l'UE ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les Etats membre à leur niveau national).

Novembre 2016, projet de rapport élaboré par Elisabeth Morin-Chartier remis au Parlement européen pour servir de base de travail.

13 décembre 2016 : **La Commission présente une révision de la réglementation de l'Union relative à la coordination de la sécurité sociale**.
Elle porte sur la modification de différents points (dont l'exportation des prestations de chômage et l'accès à des prestations sociales et familiales).

Sur les travailleurs détachés, les nouvelles règles visent à donner plus de moyens de contrôle aux Etats pour lutter contre les pratiques abusives.
La proposition traite notamment du formulaire A1, avec des obligations renforcées pour les institutions le délivrant sur la vérification des informations consignées et les délais de transmission.

Elle vise également l'amélioration des échanges d'information d'un pays à l'autre entre les institutions de sécurité sociale et les services de l'inspection du travail, les services de l'immigration ou de l'administration fiscale des États membres.

En revanche, il n'est nullement prévu d'adapter le principe du maintien de la protection sociale du pays d'envoi, ni de limiter la durée.

2017 : le parlement européen doit se prononcer sur le projet de révision de la Directive.
L'adoption du texte nécessite la majorité qualifiée au Parlement puis au Conseil des ministres de l'Union européenne chargés des questions sociales et de l'emploi.
(Dans le champ de la sécurité sociale, de la représentation des partenaires sociaux, des conditions d'emploi et de licenciement, le Conseil est tenu de statuer à l'unanimité.)

Les éléments chiffrés

Chiffres des travailleurs détachés en France en provenance de l'UE

Selon le CLEISS, la France a délivré 120 253 formulaires pour des détachements au sein des pays de l'UE-EEE-Suisse et en a reçu 190 848 de leur part sur l'année 2014.
Le solde entre les flux « sortant » et « entrant » est donc de - 70 595.
Lorsque la France détache un travailleur dans l'UE-EEE-Suisse, elle en accueille 1,6.

Chiffres des travailleurs détachés en France en provenance de tous pays étrangers

Selon le Conseil Economique, Social et Environnemental, reprenant les chiffres de la Direction du travail basés sur les déclarations de détachement, le nombre de salariés détachés en France en 2013 atteignait 212 641.
Avec une forte concentration dans des secteurs à forte densité de main-d'œuvre :

- BTP (43 % des déclarations en 2013) ;
- Entreprises de travail temporaire (23 %, mais elles-mêmes détachant souvent dans le BTP) ;
- Industrie (15 %) ;
- Agriculture (5%) ;
- Hôtels-cafés-restaurants (2%)

Chiffres des travailleurs détachés dans l'ensemble de l'UE

Selon la Commission, le nombre de travailleurs détachés au sein de l'Union européenne aurait progressé de près de 45 % entre 2010 et 2014 pour atteindre 1,9 million de salariés, soit **0,7% de la population active.**

Leurs principaux pays d'accueil sont l'Allemagne (410 000 en 2014), suivie de la France (190 850) et de la Belgique (environ 159 750).
Les principaux pays d'envoi sont la Pologne (266 700 travailleurs détachés par an), l'Allemagne (232 800) et la France (120 000).

La France est donc le deuxième pays d'accueil des travailleurs détachés européens, mais aussi le troisième pays d'envoi.

Durée du détachement

Le détachement, toujours temporaire, est de 24 mois maximum dans un Etat de l'UE/EEE/Suisse.

La durée moyenne du détachement dans l'UE est de 103 jours, mais avec de fortes variations d'un pays à l'autre.

La durée moyenne de détachement d'un travailleur français est de 33 jours.
La durée moyenne d'un détachement en France est estimée à 47 jours (chiffres présentés dans le rapport Assemblée nationale de mai 2016).

Hors Union Européenne, 38 États (ou États fédérés) et 3 territoires d'outre-mer ont signé avec la France une convention de sécurité sociale (ou un décret de coordination) fixant les modalités de détachement.

Dans les pays liés à la France par une convention de sécurité sociale, cette durée initiale oscille entre 1 et 5 ans.

Distorsion de salaires et de charges sociales

Selon les Chiffres de la Commission européenne repris dans le rapport à l'Assemblé Nationale du 26 mai 2016 :

- 35, 8 % des détachements sont en provenance de pays à haut niveau de salaire vers des pays de niveau équivalent,
- 50, 1 % des détachements sont en provenance de pays à bas niveau de salaire (34, 4 % en direction de pays à hauts coût salariaux et 15, 7 % en direction de pays à niveau moyen de salaire),
- 5, 5 % des détachements sont en provenance de pays à haut niveau de salaire vers des pays à niveau moyen ou bas de salaire.

La Commission souligne que les écarts salariaux au sein de l'Union vont de 1 à 10, contre 1 à 3 avant l'élargissement.

Selon le Rapport d'information du Sénat du 18 avril 2013 sur le travailleur détaché :
« Quand bien même l'entreprise qui détache ses salariés respecte l'ensemble des règles imposées contenu dans le « noyau dur » de l'État d'accueil, **le maintien de l'affiliation au système de sécurité sociale du pays d'établissement peut représenter une économie en termes de coûts salariaux.** L'écart entre le coût salarial d'un résident français dans le secteur de la construction et celui d'un salarié détaché de Pologne peut ainsi atteindre près de 30 %. L'écart constaté avec le Luxembourg est sensiblement du même ordre, ce qui n'est pas sans incidence sur le recours aux entreprises de travail temporaires luxembourgeoises à la frontière française. »

Une étude de juin 2016 de la Direction Générale du Trésor tendait à démontrer que l'impact des charges sociales ne créait pas une aussi forte distorsion en raison du profil des travailleurs détachés en France (83 % étant des ouvriers) et des dispositifs de réductions des charges sociales sur les bas salaires (cf. dispositif Fillon et CICE).
Cette étude reconnaît, qu'en France, le taux de contribution employeur est en moyenne parmi les plus élevés d'Europe, mais avance qu'au niveau du Smic, il se situe en deçà de la moyenne européenne en raison des exonérations ciblées.

Pour des salaires plus élevés, la distorsion reste forte.

On peut surtout déduire de cette étude, la nécessité de faire évoluer le financement du système de protection français et de ne plus le faire porter essentiellement par les revenus du travail (en ce sens, cf. les développements en Annexe 2).

La Jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE)

Par plusieurs arrêts, la Cour a semblé faire prévaloir la libre prestation de service.
Ainsi un arrêt du 11 décembre 2007, selon lequel toute action collective destinée à imposer une convention collective à une entreprise étrangère constitue une restriction à la liberté d'établissement**.** Elle doit donc être proportionnée et se justifier par le fait que les emplois ou conditions de travail soient clairement menacés.
Autre arrêt du 18 décembre 2007, dans lequel la Cour estime impossible d'exiger des entreprises de détachement une adhésion à des conventions collectives qui ne sont pas d'application générale.

Mais de récents arrêts rendus en 2015 marquent une évolution de la jurisprudence de la CJUE vers la protection du salarié sur le salaire minimum à appliquer et les éléments à intégrer.
Ainsi, la Cour estime que le mode de calcul du taux du salaire minimal relève de l'Etat d'accueil et que s'il existe des classes de rémunérations fondées sur des règles transparentes contraignantes, celles-ci doivent s'imposer (arrêt du 12 février 2015).
La Cour a également considéré que la participation à un marché public pouvait être subordonné à l'engagement à verser un salaire minimum, notamment en cas de recours à un sous-traitant (arrêt du 17 novembre 2015).

Les fraudes

Avec l'élargissement de l'Union Européenne et la crise économique, la pratique du travail détaché s'est grandement accrue et en parallèle les cas montages frauduleux se sont multipliés et complexifiés :

- Non-application du noyau dur de dispositions protectrices du droit du travail de l'Etat d'accueil (non-paiement du salaire minimal, dépassement de la durée du temps de travail, absence de congés annuels payés) ;
- Montages frauduleux, via la création d'entreprises "boites aux lettres" ou "coquille vides" dans des Etats où les charges sociales sont faibles ;
- …

Renforcement des contrôles en France :

Selon le Comité national de lutte contre la fraude en ce qui concerne la fraude au détachement :

- Plus de 2000 interventions de l'inspection du travail par mois ont été recensées en juin 2016, contre environ 500 en juin 2015. En 2015, le secteur du BTP concernait les trois quarts des interventions ;
- 600 amendes ont été notifiées pour non-présentation d'une déclaration de détachement, permettant d'atteindre un montant cumulé de 3,2 millions d'€ ;
- 35% de ces amendes ont été adressées à des donneurs d'ordre ou des maîtres d'ouvrage, faute d'avoir vérifié le respect des formalités déclaratives ;
- Près d'une vingtaine de suspensions de prestations internationales et d'arrêts de chantiers ont été décidées par les services de l'Etat depuis le début de l'année 2016 ;

- 543 infractions ont été relevées et transmises aux parquets en matière de fraudes à la prestation de service internationale au cours du premier semestre 2016, soit une moyenne de 90 par mois.

2.2. LES SOLUTIONS PRECONISEES

Nous préconisons une évolution au niveau européen, mais conscients des difficultés à faire accepter des révisions de règlements communautaires portant sur les droits sociaux, nous proposons également un renforcement de la législation nationale.

Au niveau européen

En parallèle des démarches déjà engagées pour réviser la Directive sur le détachement de 1996, notamment pour l'acceptation du principe « à travail égal, salaire égal » et le **Règlement communautaire n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,** notre proposition, vise plus spécifiquement **l'article 12** du règlement.

Les actuelles règles de détachement créent une inégalité entre salariés ou travailleurs indépendants selon leur origine. Cette inégalité est peu compatible avec nos principes Constitutionnels :
Article 5 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : … Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou croyance.

Tant que le projet européen d'harmonisation de la protection sociale n'a pas progressé, il convient de limiter cette distorsion de droits sociaux entre travailleurs exerçant sur un même lieu, en réduisant cette période de maintien du régime de protection sociale d'origine.
Mais, tant pour des raisons pratiques, que pour des raisons de fonds, il ne serait ni réaliste ni opportun de pousser à la suppression totale du statut de détaché.

En pratique

Supprimer totalement la possibilité pour le travailleur détaché de conserver temporairement sa protection sociale d'origine pourrait entraver la libre prestation de service en générant des contraintes administratives lourdes à l'occasion de chaque mission (pour l'entreprise d'envoi, comme pour le travailleur lui-même et ses ayants droit).
La France, troisième pays d'envoi au sein de l'UE, n'aurait pas forcément à gagner à préconiser la suppression totale du maintien des droits sociaux de l'Etat d'origine. Une telle mesure freinerait toute mission ponctuelle de ses professionnels dans l'Union.
En revanche, il est logique de réserver ce maintien à de courtes missions afin que ce dispositif ne devienne pas un moyen d'utilisation de main d'œuvre à bas coût.

Sur le fond

Supprimer ce statut social du détaché, contribuerait à éloigner encore l'objectif d'harmonisation de la protection sociale dans l'UE.
Son maintien, plus limité et mieux contrôlé, serait l'occasion de stimuler les Etats dont les systèmes de protection sociale sont les plus éloignées.
Ceux à faible protection pourraient être encouragés par l'UE à améliorer les droits sociaux de leurs propres ressortissants.
Ceux dont la protection sociale pèse trop lourdement sur la rentabilité de leur travailleur pourraient évoluer vers un allégement des charges sociales, éventuellement via une prise en charge des dépenses de certaines branches transférée vers l'impôt (cf. analyse en annexe 2).

La limitation de la durée d'application des règles de détachement pourrait être seulement temporaire et assouplie lorsque les Etats membres auront avancé vers une harmonisation de la protection sociale.

2.2.1. Limiter le détachement à une durée maximale de trois mois reconductible une seule fois

Toute mission reconduite plus d'une fois, ou prévue dès l'origine pour une durée supérieure à six mois, conduira à l'affiliation au régime de protection sociale du pays d'accueil.

Il conviendra également de rappeler qu'un travailleur détaché ne peut venir remplacer un précédent travailleur détaché.

Texte à réviser : article 12 du règlement communautaire de 2004

Proposition de révision de l'Article 12 du règlement (CE) 883/2004 :

« 1. La personne qui exerce une activité salariée dans un État membre pour le compte d'un employeur y exerçant normalement ses activités, et que cet employeur détache pour effectuer un travail pour son compte dans un autre État membre, demeure soumise à la législation du premier État membre, **à condition que la durée prévisible de ce travail n'excède pas une durée initiale de trois mois avec une seule possibilité de reconduction d'une durée également limitée à trois mois** et que cette personne ne soit pas envoyée en remplacement d'une autre personne détachée.

2. La personne qui exerce normalement une activité non salariée dans un État membre et qui part effectuer une activité semblable dans un autre État membre demeure soumise à la législation du premier État membre**, à condition que la durée prévisible de cette activité n'excède pas une durée initiale de trois mois avec une seule possibilité de reconduction d'une durée également limitée à trois mois.**
Toute mission reconduite plus d'une fois, ou prévue dès l'origine pour une durée supérieure à six mois, conduira à l'affiliation au régime de protection sociale du pays d'accueil. »

Au niveau national
La France a déjà renforcé la législation sur travail détaché, notamment à l'occasion de l'intégration de la Directive d'exécution de 2014 en droit interne par la loi Savary du 10 juillet 2014, mais également par la loi Macron du 6 août 2015 (dont, l'instauration de la carte d'identification professionnelle obligatoire pour le bâtiment et les travaux publics en 2017) et enfin à l'occasion de la loi travail du 8 août 2016.
Des préconisations complémentaires peuvent être présentées.

2.2.2. Renforcer les obligations de déclarations en France lors du recours à des travailleurs détachés

2.2.2.1 Double déclaration préalable

L'article L1262-4-1 du Code du travail prévoit, qu'à défaut de s'être fait remettre par le prestataire qui détache des salariés la copie de la déclaration préalable justifiant du respect de ses obligations sociales dans son pays, le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre adresse, une déclaration à l'inspection du travail du lieu où débute la prestation.

Nous préconisons que cette déclaration soit systématique, même en cas de remise de la déclaration, afin que l'Inspection du travail puisse exercer un réel contrôle en croisant les deux sources d'information en provenance à la fois de l'entreprise qui détache les salariés et de celle qui utilise leurs services.

Un service en ligne national doit permettre à chaque entreprise concernée dans la chaîne de déclarer le recours à des travailleurs détachés sous un format permettant facilement les recoupements.

2.2.2.2 Récapitulatif annuel à adresser à l'Inspection du travail

Nous préconisons que tout entreprise qui a eu recours à des travailleurs détachés adresse annuellement à l'Inspection du travail un récapitulatif détaillant précisément les cas et les conditions de recours au travail détaché (via un prestataire ou une entreprise d'intérim, nombre de salariés concernés, niveau de rémunération et composante de la rémunération en parallèle avec le niveau de rémunération des travailleurs locaux, salariés ou indépendants, ayant exercé les mêmes tâches pour l'entreprise, niveau de poste et de qualification du travailleur détaché, relevés d'heures par salarié détaché, conditions de logement, durée des missions, nombre de reconduction de mission, …).

Un récapitulatif identique étant à adresser à l'Inspection du travail en cas de détachement de travailleurs français, de façon à pouvoir transmettre ces documents à d'autres Etats membres dans un objectif de réciprocité.

2.2.2.3 Obligation d'informer préalablement le client final de la prestation du recours à des travailleurs détachés.

Cette obligation devrait s'appliquer que l'acheteur final soit public ou privé.

Il conviendrait que ce recours au travail détaché devienne **une mention obligatoire** dans la remise des devis ou réponses à appel d'offre du privé, ainsi que dans les marchés publics.

Il pourrait également être prévu que le client final devienne une troisième source d'information de l'Inspection du travail, par une déclaration en ligne sur la base nationale dès la signature du contrat de prestations précisant le recours au travail détaché.

2.2.3 Renforcer les sanctions en cas de non respecte de la législation sur le travail détaché

Cette préconisation conduirait à ajouter aux cas d'exclusion des marchés publics prévus à l'article 45 du nouveau code des marchés, les entreprises qui n'auraient pas respecté le noyau dur des garanties à accorder au travailleur détaché, dont la rémunération minimale et qui n'aurait pas satisfait aux nouvelles obligations de déclaration.

2.3. FINANCEMENT

Coût de la mesure proposée

Révision du règlement européen avec limitation de la durée de maintien de la protection sociale du pays d'origine.

Etant donné la durée moyenne du détachement des travailleurs français, cette limitation devrait engendrer peu de résiliation aux régimes sociaux français.

Inversement elle pourrait augmenter le flux des affiliations aux régimes français, mais générer en contrepartie le versement de prestations pour les travailleurs détachés.

Renforcement des formalités déclaratives et des sanctions au niveau national

Ces préconisations généreront un coût administratif supplémentaire pour les entreprises et travailleurs concernés.

L'Administration du travail devra de son côté développer une base informatique performante permettant les recoupements automatisés.

2.4. ANNEXES

ANNEXE 1 - SOURCES DOCUMENTAIRES :

Communiqué de presse de la Commission européenne sur la révision des règles de coordination de la sécurité sociale
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4302_fr.htm?locale=en

Directive européenne sur les travailleurs détachés 1996
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996L0071

Communiqué de presse de la Commission européenne sur le projet de révision
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2546_fr.htm?locale=FR

Règlement (Ce) No 883/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Ac10521

Règlement (ce) n º 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) nº 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32009R0987

Guide pratique sur la législation applicable dans l'Union Européenne
file:///C:/Users/Utilisateur/Downloads/FR-PracticalGuideDecember2013.pdf

Rapport d'information du Sénat du 18 avril 2013
http://www.senat.fr/rap/r12-527/r12-527_mono.html#toc0

Rapport Savary du 11 févier 2014 visant à renforcer la responsabilité des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre dans le cadre de la sous-traitance et à lutter contre le dumping social et la concurrence déloyale.
http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1785.asp

Rapport d'information du Sénat du 26 mai 2016 sur la proposition de révision ciblée de la directive 96/71/CE relative au détachement des travailleurs, par M. Éric BOCQUET
https://www.senat.fr/rap/r15-645/r15-6451.pdf

Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2014 Janvier 2016
http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/prestations_de_service_internationales_2014.doc.pdf

Législation applicable au détachement - document CLEISS
http://www.cleiss.fr/docs/stats/rapport_stat_2015_5.pdf

L'action de l'inspection du travail contre les fraudes au détachement transnational (Juillet 2015 – Mars 2016) :
http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_psi-juillet2015-mars2016.pdf

Concurrence sociale des travailleurs détachés en France : fausses évidences et réalités
http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/425307

Les Travailleurs détachés Conseil Economique Social et Environnemental octobre 2015
http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015_24_travailleurs_detaches.pdf

ANNEXE 2 : ETUDE SUR LE FINANCEMENT D'UNE BAISSE DES COTISATIONS AU NIVEAU DE CELLES DES PAYS DE L'EST PAR UNE HAUSSE DE LA CSG ET DE LA TVA

Recours à la TVA

Le document de base est le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) de Juillet 2015 intitulé ***La TVA et les finances publiques*** (rapporteur Antoine Fouilleron, de la Cour des comptes).

Selon ce rapport la TVA représente 6,9 % du PIB et 15,3 % des prélèvements obligatoires en France. La part de la TVA dans ces 2 agrégats a fortement diminué depuis 45 ans puisqu'elle se situait en 1970 à 8,6 % du PIB et 26,8 % des prélèvements obligatoires. Le rapport pointe « une faible mobilisation de cet outil fiscal pour assurer les besoins de financement nouveaux des administrations publiques » – des besoins qui ont fortement augmenté puisque la dépense publique est passée de 39 % du PIB en 1970 à 57 % en 2013.

Ce rapport note aussi que « sur longue période, les taux de TVA ont eu tendance à baisser en France » et que « ils sont désormais inférieurs à la moyenne européenne ». Pour le taux normal, le maximum européen s'observe actuellement en Hongrie (27 %) ; le Danemark et la Suède sont à 25 %, la Finlande à 24 %. Avec un taux normal à 20 % la France se situe relativement près du pays où ce taux est le plus bas, la Lituanie, à 17 %. Il semblerait donc qu'il existe une marge d'augmentation au-delà de 20 %. Cela parait être l'avis du rapporteur, qui écrit : « La France a beaucoup moins mobilisé la TVA en sortie de crise que la plupart des autres pays européens et pays membres de l'OCDE ».

Notons toutefois que cette mobilisation pourrait avoir deux objectifs concurrents : remplacer une fraction des cotisations sociales, ou réduire le déficit des finances publiques.

Les taux de TVA sont multiples en France : il en existe 10, dont 6 taux spécifiques applicables seulement en Corse et outre-mer. Mais le taux normal fournit 84 % de la recette nette de TVA. Même si l'accent devait être mis sur la diminution des « dépenses fiscales de TVA » engendrées par les taux réduit, dégager d'importantes recettes supplémentaires de TVA requiert une augmentation du taux « normal ».

Une première source d'augmentation des recettes ne peut que faire l'unanimité : c'est la réduction de « l'écart subi » entre la TVA due et la TVA encaissée. Dû principalement aux faillites d'entreprises débitrices, cet « écart subi » se serait élevé à 14,1 Md€ en 2013 : la recette réelle ayant été cette année-là de 144,4 Md€, il s'agit d'un enjeu de premier ordre. D'autant plus que, pour une forte proportion des sommes « évaporées », ces faillites sont frauduleuses et constituent la phase finale de l'arnaque, pratiquée à grande échelle, que l'on appelle « carrousel de TVA ». Lutter efficacement contre cette fraude très lucrative organisée par ce qu'il est convenu d'appeler « le crime organisé » serait évidemment le meilleur moyen d'augmenter la recette sans rien demander au contribuable. Cela ne peut se faire qu'en renforçant la collaboration entre les douanes des divers pays de l'Union européenne. Si souhaitable que cela soit, il n'est pas possible de compter de manière certaine sur une diminution significative de cet « écart de TVA subi ».

Une deuxième piste étudiée par le rapport du CPO est la suppression des taux réduits. Cette mesure radicale conduirait, selon ce rapport, à une recette supplémentaire de 50 Md€. Cependant, une partie des recettes supplémentaires proviendraient des administrations publiques, ce qui réduit à 43 Md€ l'amélioration des finances publiques – en supposant qu'il n'y aurait aucun effet négatif sur l'activité économique. Retenons simplement que la diminution du nombre et de l'importance des réductions pourrait constituer une source intéressante de recettes fiscales. En se limitant aux dispositifs dérogatoires estimés « peu ou pas efficaces », le rapport du CPO estime que l'on obtiendrait 11 Md€ supplémentaires. Par exemple, le passage au taux normal des ventes de nourriture et boisson à

consommer sur place rapporterait 2,5 Md€. Mais il est évident que ces suppressions provoqueraient de nombreuses levées de bouclier du côté des activités concernées.

Reste l'augmentation de tous les taux. Un point de pourcentage en sus rapporterait 6,1 Md€ pour le taux normal, c'est-à-dire que faire passer ce taux de 20 % à 25 % procurerait 30,5 Md€. Si les taux réduits étaient eux aussi majorés de 5 points, on obtiendrait 8 à 10 milliards supplémentaires (les bases font défaut pour un calcul précis).

En conclusion, une forte majoration de la TVA, mettant la France au nombre des 4 ou 5 pays européens qui recourent le plus à cet impôt, pourrait rapporter une quarantaine de milliards. L'amélioration des méthodes de lutte contre le carrousel de TVA pourrait déboucher sur 5 milliards supplémentaires (en fait, éviter 5Md€ de remboursements de TVA indus) Aller au-delà serait difficile.

Ainsi la TVA peut-elle être mobilisée à hauteur de 40 Md€, voire 45 Md€, mais difficilement plus.

Recours à la CSG

Comme la TVA, la CSG est un impôt dont la simplicité est plus apparente que réelle. Au niveau juridique cette contribution a une double nature : elle fait partie des « impositions de toute nature » pour le Conseil constitutionnel, mais constitue une cotisation sociale pour la Cour de justice de l'union européenne. Et elle se subdivise en 5 catégories selon la base retenue pour son calcul : revenus d'activité, de remplacement, du patrimoine, des placements et des jeux. De plus il s'y ajoute la CRDS (Contribution remboursement de la dette sociale), qui aurait parfaitement pu être intégrée à la CSG mais ne l'a pas été.

Le taux appliqué, quant à lui, peut prendre différentes valeurs selon la nature et le montant des revenus visés : par exemple, pour les retraités, un premier montant, qui n'est pas proportionnel au nombre de parts de quotient familial, marque la limite à ne pas dépasser pour être exonéré ; puis un second indique jusqu'à quel niveau de revenu le contribuable bénéficie d'un taux réduit ; enfin, au-delà s'applique le taux plein, 6,6 %. À cela s'ajoute la CRDS et la CASA (Contribution additionnelle pour l'autonomie). Et pour corser le tout il existe des règles de déductibilité du revenu imposable, à hauteur par exemple de 4,2 points de pourcentage sur les 6,6 appliqués aux retraités les mieux lotis.

Il n'est donc même pas besoin de se référer aux différences de seuil d'exonération selon que le contribuable réside en métropole, en Guyane, ou dans un autre département ou territoire d'outre-mer pour comprendre que la CSG, parfois présentée comme un prélèvement simple, relève en fait parfaitement du dicton « pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ? ». Cela ne facilite évidemment pas le travail de ceux qui songent à proposer d'augmenter la CSG, que ce soit pour remplacer des cotisations sociales ou pour diminuer les déficits publics, et veulent savoir quelles rentrées supplémentaires procureraient différentes mesures envisageables.

Le rendement de l'ensemble CSG +CRDS +CASA, selon le rapport de la commission des comptes de la Sécurité sociale, s'est élevé en 2015 à 94 Md€ environ, après 91,6 Md€ en 2014. D'après les comptes de la nation pour 2015 (fournis par *INSEE Première* de mai 2016), le revenu disponible brut des ménages s'est élevé à 1 352 Md€. On peut donc considérer que la CSG au sens large ponctionne 6,78 % de ce revenu brut. Un calcul simple – exagérément simple, mais les données nécessaires pour effectuer un calcul précis ne sont pas disponibles – conduit à estimer qu'un point de CSG au sens large, tout revenus confondus, rapporte aux finances publiques environ 13,5 Md€ en moyenne. Sachant que l'augmentation des taux d'imposition provoque généralement quelques « pertes en ligne », il est prudent de prendre 13 Md€ comme estimation de ce que rapporterait l'augmentation de 1 point de tous les taux de CSG au sens large sur tous les revenus des ménages – donc en respectant les écarts arithmétiques de taux actuellement observés entre différentes sortes de revenus.

Produit des cotisations sociales à remplacer

De combien conviendrait-il de majorer les taux de TVA ou/et de CSG pour pouvoir ramener le taux des cotisations sociales françaises au niveau de celui des cotisations sociales en vigueur dans les pays d'Europe de l'Est. Sachant que les taux ne sont pas identiques dans les différents pays concernés, il a été convenu d'envisager 2 taux, à savoir 25 % et 30 %, représentant la somme des taux des cotisations salariales et patronales sur les salaires bruts. Le premier problème consiste donc à déterminer de combien diminueraient les recettes du système français de protection sociale si le taux global de cotisations sociales était ramené soit à 30 %, soit à 25 % du salaire brut.

Ce problème serait déjà délicat si les cotisations sociales étaient recouvrées aux taux officiels sur tous les revenus professionnels. Il l'est plus encore du fait des exonérations de cotisations sociales pratiquées en France, notamment sur les revenus salariaux modestes, et du fait des compensations accordées conformément à des dispositifs tels que le CICE (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) – que certains conseillent de transformer en simples réductions de cotisations sociales. Et pour corser un peu plus le problème, deux difficultés se présentent : premièrement la division du système de protection sociale français en une multiplicité de régimes, dont les uns sont gérés par les partenaires sociaux (par exemple les régimes de retraite complémentaires et l'assurance chômage) tandis que les autres le sont par les pouvoirs publics ; et deuxièmement l'existence d'un plafond de la sécurité sociale qui implique un partage entre taux plafonnés et taux déplafonnés.

Nous procéderons de la manière suivante, en nous limitant aux salariés du secteur privé :

- Premièrement, seules les cotisations de sécurité sociale au sens large, c'est-à-dire assurances sociales et retraites complémentaires, seront retenues : l'assurance chômage et tout ce qui relève de la prévoyance, de l'intéressement et de la participation sera laissé de côté.
- Deuxièmement, nous effectuerons d'abord un calcul comme s'il s'agissait de remplacer une partie des cotisations sociales « théoriques », y compris les cotisations réduites par différentes dispositions législatives (et plus ou moins remplacées pour les organismes sociaux par des dotations budgétaires ou des impôts et taxes affectés – les ITAF) ou compensées par des crédits d'impôt accordés aux entreprises.
- Troisièmement, nous présenterons les deux augmentations de TVA et CSG à prendre en considération : celle destinée à couvrir la totalité des réductions de cotisations sociales, existantes ou à décider ; et celle couvrant seulement les réductions de la seconde catégorie (les nouvelles).

Le fait que certaines cotisations soient assises sur la totalité du salaire, d'autres sur le salaire sous plafond, et d'autres encore sur la partie du salaire au-delà du plafond, introduit évidemment une difficulté dans les calculs. Nous avons résolu cette difficulté en considérant que 1 point de cotisation sous plafond plus un point de cotisation sur le salaire au-delà du plafond équivaut à un point de cotisation déplafonnée. Pour les plafonds supérieurs au PASS de 36 616 € par an, par exemple le plafond de 308 928 € par an utilisé pour une contribution temporaire bénéficiant aux retraites complémentaires, faute de connaître les masses salariales concernées nous avons fait comme s'ils n'existaient pas, l'erreur ainsi introduite étant minime par rapport à d'autres approximations.

Sous ces hypothèses nous avons des cotisations déplafonnées de 43,9 % du salaire brut (SB) et plafonnées de 3 % du salaire brut sous plafond (SBP). Avec en 2015 SB = 828 Md€ et SBP = 621 Md€ (chiffre approximatif) nous avons 363,5 Md€ de cotisations au taux en vigueur ; au taux de 30 % on descend à 248 Md€ et 207 Md€ au taux de 25 %. Donc la somme à trouver s'élève entre 115 Md€ et 156 Md€. Il faudrait donc procéder :

- Soit à une majoration de CSG comprise entre 9 et 12 points selon l'objectif fixé.

- Soit à une majoration des taux de TVA au minimum de 14,4 points (donc passage de 20 % à 34,4 % pour le taux ordinaire) et au maximum de 19,5 points (taux ordinaire à 39,5 points). Ces deux possibilités théoriques ne paraissent guère être du domaine du possible.
- Soit à une combinaison des deux majorations. Par exemple, pour réduire les taux de cotisation à 30 %, ce qui nécessite de trouver 115 Md€, on pourrait retenir une hausse de 5 points de TVA, proche du maximum envisageable, qui procurerait entre 40 Md€ et 50 Md€, associée à une hausse de CSG comprise entre 5 % et 5,8 %.

Voyons maintenant la question des exonérations existantes. Selon le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2015, elles ont pu représenter 26,6 Md€ en 2015 pour le régime général (dont 20 Md€ d'exonération dites « Fillon » sur les bas salaires et 6,5 Md€ d'exonérations « ciblées »). Pour l'ensemble des régimes, une interpolation conduit aux environs de 30 Md€. Si les compensations actuelles (un mélange de dotations budgétaires et d'affectations de fractions de taxes ou impôts) sont jugées suffisantes, cela fait 30 Md€ de moins à trouver, ce qui conduit au tableau ci-dessous :

Majorations des taux de CSG ou de TVA à réaliser pour réaliser l'égalité de charges sociales avec les pays d'Europe de l'Est

	Charges 30 % H1	Charges 30 % H2	Charges 25 % H1	Charges 25 % H2
Md€ à trouver	115	85	156	126
TVA seule	+ 14,4 points	+ 10,6 points	+ 19,5 points	+ 15,7 points
CSG seule	+ 8,8 points	+ 6,5 points	+ 12 points	+ 9,7 points
TVA et CSG	+ 7,2 et 4,4	+ 5,3 et 3,3	+ 9,7 et 6	+ 7,8 et 4,9

H1 : L'opération remplace les financements par l'État des allègements existants

H2 : Les financements étatiques des allègements existants sont conservés

Commentaires techniques

1. L'accumulation depuis des décennies de mesures dérogatoires et de financements bricolés a transformé la question des cotisations sociales et des ressources de la sécurité sociale en un Capharnaüm au sein duquel il est très difficile d'y voir clair. Les différents organismes statistiques ne fournissent pas des données coordonnées – par exemple la masse de revenus bénéficiant de telle exonération ou supportant telle taxe. Les chiffres fournis ci-dessus ne représentent donc que des ordres de grandeur approximatifs.

2. Les réductions de cotisations portent ici sur les salaires, alors que les prélèvements nouveaux destinés à les compenser portent sur la totalité des ménages. Or il paraît délicat de ne pas envisager des réductions de cotisations analogues pour les non-salariés. Les chiffres ci-dessus sont donc inférieurs à ceux qui correspondraient à un scénario plus réaliste dans lequel le traitement des travailleurs indépendants serait analogue à celui des salariés. Par exemple, colonne « Charges 30 % H2 », pour remplacer les cotisations sociales au-delà de 30 % du salaire brut ou de son équivalent aussi bien pour les indépendants que pour les salariés, il faudrait plus de 7 points de CSG et non seulement 6,5, plus de 11 points de TVA et non seulement 10,6.