



N° 983

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 mai 2018.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

portant observations sur le projet de loi
pour la **liberté** de **choisir** son **avenir professionnel** (n° 904)

ET PRÉSENTÉ

PAR M. THIERRY MICHELS,
Député

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : Mme Sabine THILLAYE, *présidente* ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, *vice-présidents* ; Mme Sophie AUCONIE, M. André CHASSAIGNE, Mmes Marietta KARAMANLI, Danièle OBONO, *secrétaires* ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance LE GRIP, Nicole LE PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Christophe NAEGELEN, Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Raphaël SCHELLENBERGER, Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mmes Michèle TABAROT, Alice THOUROT.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE LOI COMPLÈTE LES MESURES DESTINÉES À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE LA MOBILITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE DES APPRENTIS ET JEUNES EN CONTRAT DE PROFESSIONNALISATION	9
I. UNE MOBILITÉ EUROPÉENNE DES APPRENTIS ET JEUNES EN FORMATION PROFESSIONNELLE ENCORE TROP FAIBLE DU FAIT DE NOMBREUX OBSTACLES DE DIVERSES NATURES	9
A. LA FAIBLE MOBILITÉ EUROPÉENNE DES APPRENTIS ET JEUNES EN FORMATION PROFESSIONNELLE POSE DES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES ET D'ÉQUITÉ PAR RAPPORT AUX JEUNES ISSUS DES CURSUS UNIVERSITAIRES	9
1. Le difficile décollage de l' <i>Erasmus</i> des apprentis	9
2. ... pose des problèmes économiques et d'équité par rapport aux jeunes issus des cursus universitaires	9
B. UNE FAIBLESSE QUI S'EXPLIQUE PAR DES OBSTACLES NOMBREUX ET DE NATURES DIVERSES	10
II. LES MESURES RÉCEMMENT ADOPTÉES, CRÉANT UN « STATUT DE L'APPRENTI MOBILE », SONT COMPLÉTÉES ET ÉTENDUES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI AUX CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION	10
A. L'INSCRIPTION RÉCENTE DANS LE CODE DU TRAVAIL D'UN « STATUT DE L'APPRENTI MOBILE » A LEVÉ LES FREINS JURIDIQUES À LA MOBILITÉ DES APPRENTIS HORS DU TERRITOIRE NATIONAL ET À L'ACCUEIL D'APPRENTIS ÉTRANGERS EN FRANCE	10
1. Un « statut de l'apprenti mobile » récemment inscrit dans le code du travail	10
2. ... qui vise à rendre la mobilité internationale des apprentis plus attractive en allégeant les obligations de l'employeur et en sécurisant le statut de l'apprenti ...	11

B. LE PRÉSENT PROJET DE LOI COMPLÈTE ET CONSOLIDE CE STATUT DE L'APPRENTI MOBILE ET L'ÉTEND AUX CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION.....	12
1. Le projet de loi complète et consolide le statut de l'apprenti mobile.....	12
2. Le projet de loi étend ce statut aux contrats de professionnalisation.....	12

DEUXIÈME PARTIE : LE PROJET DE LOI ASSOULPIT CERTAINES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES RELATIVES AU DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS ET RENFORCE LES SANCTIONS CONTRE LA FRAUDE ET LE TRAVAIL ILLÉGAL..... 15

I. SIMPLIFIER DANS CERTAINS CAS LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES RELATIVES AU DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS POUR PLUS D'EFFICACITÉ..... 16

A. ADAPTER LES EXIGENCES ADMINISTRATIVES DANS LES ZONES FRONTALIÈRES.....	16
B. SIMPLIFIER LES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES POUR LES ENTREPRISES INTERVENANT POUR DE COURTES DURÉES OU EXERÇANT DES ACTIVITÉS PEU SUSCEPTIBLES DE FRAUDE OU DE CONCURRENCE DÉLOYALE.....	18
C. SUPPRIMER LA DÉCLARATION DE DÉTACHEMENT POUR LE DÉTACHEMENT EN COMPTE PROPRE.....	18
D. SUPPRIMER LE DROIT DE TIMBRE LIÉ AU DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS.....	19

II. APPROFONDIR LES SANCTIONS EN CAS DE FRAUDE AU DÉTACHEMENT OU DE CONCURRENCE DÉLOYALE..... 19

A. HAUSSE DES AMENDES ADMINISTRATIVES EN CAS DE FRAUDE AU « NOYAU DUR » OU MANQUEMENT AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES.....	20
B. EXTENSION DES CAS DE DÉCISION PRÉFECTORALE DE CESSATION D'ACTIVITÉ POUR TRAVAIL ILLÉGAL.....	21
C. CRÉATION D'UN NOUVEAU CAS D'INFRACTION DE TRAVAIL DISSIMULÉ PAR DISSIMULATION D'ACTIVITÉ HABITUELLE STABLE ET CONTINUE EN FRANCE.....	22
D. DIFFUSION AUTOMATIQUE DE CERTAINES CONDAMNATIONS POUR TRAVAIL DISSIMULÉ.....	22
E. EXTENSION DES POUVOIRS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL.....	24

TRAVAUX DE LA COMMISSION..... 27

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR..... 33

OBSERVATIONS..... 35

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le 27 avril dernier, la présidence de l'Assemblée nationale a enregistré le dépôt du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, porté au nom du Premier ministre par madame la ministre du travail, Muriel Pénicaud.

Ce projet de loi s'inscrit dans la volonté du Gouvernement de rénover notre modèle social et vise autant à libérer qu'à protéger les Français dans un contexte de mondialisation. Il s'articule autour de plusieurs volets : transformations de l'apprentissage et de la formation professionnelle, réforme de l'assurance-chômage, égalité professionnelle femmes-hommes, emploi des personnes en situation de handicap, mais aussi, en écho à la révision actuellement en cours au niveau des instances européennes de la directive européenne, détachement des travailleurs.

La commission des affaires européennes, comme le prévoit le règlement de l'Assemblée nationale dans son article 151-1-1, a décidé de se saisir pour observations de ce texte, notamment des dispositions relatives à la formation professionnelle et au détachement des travailleurs.

En effet, ce sont là deux domaines de particulière importance en matière de droit européen et d'articulation entre le droit européen et notre droit national.

Pour ce qui est de la formation professionnelle, les autorités européennes tout comme les autorités nationales sont soucieuses de promouvoir la mobilité européenne des apprentis et des jeunes en formation professionnelle. La Commission européenne a ainsi fait du programme *Erasmus +* pour les apprentis une de ses priorités fortes. Au niveau national, suite au rapport commandé par la ministre du travail à M. Jean Arthuis, parlementaire européen, le Gouvernement a adopté une première série de mesures que le présent projet de loi entend compléter. Développer la mobilité des apprentis et étudiants en filière professionnelle est un objectif majeur auquel nous ne pouvons que souscrire : c'est une question d'équité vis-à-vis des filières universitaires classiques, mais c'est aussi une question d'efficacité économique, dans un monde globalisé et marqué par un fort chômage des jeunes. Le présent projet de loi montre la volonté de notre pays de « donner le la » dans la création d'un statut de l'apprenti mobile et d'offrir à nos apprentis et jeunes en contrats de professionnalisation toutes les cartes pour pouvoir bénéficier au mieux des facultés offertes par le programme européen (I).

Pour ce qui est du détachement des travailleurs, la France s'est engagée depuis un an avec vigueur et constance dans les négociations européennes sur la révision de la directive dite « détachement » afin de permettre de renouer avec l'esprit originel du texte : offrir un cadre légal pour organiser la prestation de service ponctuelle entre les pays de l'Union européenne conformément au principe consacré par les traités de libre circulation des travailleurs, et non offrir un moyen légal d'organiser une concurrence sociale déloyale entre les pays membres. Le présent projet de loi s'inscrit en pleine cohérence avec ce double objectif : il prévoit ainsi un assouplissement des contraintes administratives dans les cas les moins susceptibles de fraude, tout en accroissant les sanctions en cas de fraude ou de concurrence déloyale (II).

PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE LOI COMPLÈTE LES MESURES DESTINÉES À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE LA MOBILITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE DES APPRENTIS ET JEUNES EN CONTRAT DE PROFESSIONNALISATION

I. UNE MOBILITÉ EUROPÉENNE DES APPRENTIS ET JEUNES EN FORMATION PROFESSIONNELLE ENCORE TROP FAIBLE DU FAIT DE NOMBREUX OBSTACLES DE DIVERSES NATURES

A. LA FAIBLE MOBILITÉ EUROPÉENNE DES APPRENTIS ET JEUNES EN FORMATION PROFESSIONNELLE POSE DES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES ET D'ÉQUITÉ PAR RAPPORT AUX JEUNES ISSUS DES CURSUS UNIVERSITAIRES

1. Le difficile décollage de l'*Erasmus* des apprentis...

Créé en 1987, le programme *Erasmus*, qui a fêté l'an dernier ses trente ans, a en trois décennies bénéficié à plus de cinq millions de jeunes, qui grâce aux bourses allouées par l'Union européenne, ont pu accomplir une mobilité en Europe, se familiariser avec une autre langue et une autre culture, apprendre et se former. À l'échelle de la France, ce programme, qui est aussi un des ciments les plus efficaces de la citoyenneté européenne, a bénéficié à 615 000 étudiants mais à seulement 25 600 apprentis.

Pour l'année 2017, alors que 43 000 étudiants français ont bénéficié d'*Erasmus* et ont effectué une année universitaire à l'étranger, ce sont seulement 6 800 apprentis qui ont bénéficié du programme, pour une période beaucoup plus courte, allant de 2 à 4 semaines. Le programme *Erasmus +*, malgré la volonté de la Commission européenne de favoriser la mobilité des apprentis et des étudiants en filière professionnelle, est encore sous-utilisé, en France comme ailleurs dans l'Union européenne.

2. ... pose des problèmes économiques et d'équité par rapport aux jeunes issus des cursus universitaires

D'évidence, la mobilité européenne des apprentis est trop faible, ce qui pose deux types de problèmes : l'un d'équité par rapport aux étudiants des filières universitaires classiques (d'aucuns estiment qu'il s'agit d'une réelle discrimination), l'autre économique, dans la mesure où la mobilité internationale et l'apprentissage d'une ou plusieurs langues étrangères constituent la clé de leur insertion dans une économie de plus en plus globalisée.

B. UNE FAIBLESSE QUI S'EXPLIQUE PAR DES OBSTACLES NOMBREUX ET DE NATURES DIVERSES

Conçu à l'origine comme un programme d'échange des étudiants et des professeurs des universités et grandes écoles européennes, le programme *Erasmus* a cherché à s'ouvrir aux jeunes en formation professionnelle. Ainsi, le programme *Leonardo da Vinci*, créé en 1995 et auquel a succédé en 2014 le programme *Erasmus +*, avait-il pour ambition d'ouvrir la mobilité européenne à ces jeunes, pour une période allant jusqu'à 39 semaines. Pour autant, ce programme, contrairement au programme *Erasmus*, n'a pas connu le succès escompté, pour des raisons nombreuses : barrière de la langue, hétérogénéité des systèmes de formation professionnelle, difficultés de reconnaissance des qualifications acquises, difficultés administratives et juridiques induites pour les employeurs, difficultés de financement et de couverture sociale pour les apprentis ou étudiants en alternance.

De même, souvent issus de classes sociales moins favorisées que les étudiants en filière universitaire, les apprentis ou étudiants en alternance éprouvent plus de difficultés d'accès à l'information sur les possibilités de formation et ont plus de freins psychologiques à la mobilité. Ainsi, comme le souligne le rapport du député européen Jean Arthuis, remis à Mme la ministre du travail le 19 janvier 2018⁽¹⁾, *“les apprentis restent peu nombreux à s'engager dans cette voie et la durée moyenne de leur mobilité oscille entre deux et trois semaines”*.

II. LES MESURES RÉCEMMENT ADOPTÉES, CRÉANT UN « STATUT DE L'APPRENTI MOBILE », SONT COMPLÉTÉES ET ÉTENDUES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI AUX CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION

A. L'INSCRIPTION RÉCENTE DANS LE CODE DU TRAVAIL D'UN « STATUT DE L'APPRENTI MOBILE » A LEVÉ LES FREINS JURIDIQUES À LA MOBILITÉ DES APPRENTIS HORS DU TERRITOIRE NATIONAL ET À L'ACCUEIL D'APPRENTIS ÉTRANGERS EN FRANCE

1. Un « statut de l'apprenti mobile » récemment inscrit dans le code du travail...

Souhaitant une traduction législative rapide des recommandations du rapport Arthuis du fait de la date butoir au 31 janvier 2018 pour solliciter les fonds *Erasmus*, le Gouvernement et le Sénat ont, dès le 24 janvier 2018, saisi l'opportunité de la discussion du projet de loi ratifiant diverses ordonnances prises au titre de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, pour créer dans le code du travail une partie consacrée à la mobilité internationale et européenne

(1) *Eramus pro, lever les freins à la mobilité européenne en Europe, Jean Arthuis, rapport remis à Mme la ministre du travail, janvier 2018.*

des apprentis, avec pour objectif de créer un « statut de l'apprenti mobile » incitant toutes les parties – apprentis, employeurs, centre de formation – à profiter de toutes les opportunités offertes au niveau européen par le programme *Erasmus +*.

2. ... qui vise à rendre la mobilité internationale des apprentis plus attractive en allégeant les obligations de l'employeur et en sécurisant le statut de l'apprenti

Certaines dispositions visent ainsi à rendre attractive pour les entreprises la mobilité des apprentis, dont le contrat peut être exécuté en partie à l'étranger pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. Ainsi, pendant la période de mobilité dans l'Union européenne, l'entreprise ou le centre de formation d'accueil est seul responsable des conditions d'exécution du travail, telles qu'elles sont déterminées par les dispositions légales et conventionnelles en vigueur dans le pays d'accueil, notamment ce qui a trait à la santé et à la sécurité au travail, à la rémunération, à la durée du travail, au repos hebdomadaire et aux jours fériés. Il s'agit de permettre la mise en veille, pendant la mobilité de l'apprenti à l'étranger, de certaines clauses du contrat d'apprentissage relatives aux obligations des employeurs, et de sécuriser les conditions de mise en œuvre de la mobilité par convention.

Par ailleurs, d'autres dispositions visent à garantir la protection sociale des apprentis et leur rémunération. Ainsi, pendant la période de mobilité dans l'Union européenne, l'apprenti relève de la sécurité sociale de l'État d'accueil, sauf lorsqu'il ne bénéficie pas du statut de salarié ou assimilé dans cet État. Dans ce cas, sa couverture sociale est régie par le code de la sécurité sociale pour ce qui concerne les risques maladie, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles et invalidité.

De manière symétrique, le code du travail organise aussi à présent l'accueil des apprentis originaires des États membres de l'Union européenne, qui sont exonérés, du fait du caractère temporaire de leur mobilité, d'un certain nombre d'obligations telles que celles relatives à la finalité et à la durée de l'apprentissage (ceux-ci ne sont pas tenus à une durée minimale de douze mois pour leur contrat d'apprentissage ni à la durée minimale de formation de 400 heures par an).

Par ailleurs, les centres de formation des apprentis sont spécifiquement autorisés à accueillir des apprentis étrangers et invités à encourager davantage la mobilité internationale de leurs apprentis, notamment en désignant de référents dédiés à cette mission.

Enfin, les organismes collecteurs paritaires agréés (que le présent projet de loi prévoit de transformer en « opérateurs de compétence ») peuvent à présent prendre en charge tout ou partie des coûts liés à la mobilité internationale et européenne des apprentis – notamment de vie sur place – ainsi que les cotisations

sociales des apprentis en mobilité internationale. Cette disposition ouvre la voie à un abondement spécifique de la mobilité européenne des apprentis qui viendra s'ajouter aux bourses *Erasmus +*.

B. LE PRÉSENT PROJET DE LOI COMPLÈTE ET CONSOLIDE CE STATUT DE L'APPRENTI MOBILE ET L'ÉTEND AUX CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION

1. Le projet de loi complète et consolide le statut de l'apprenti mobile

Le présent projet de loi complète et consolide ce statut de l'apprenti mobile.

L'article 4 du projet de loi mentionne ainsi spécifiquement, dans le champ de compétence de la formation professionnelle, le fait de « *dispenser aux travailleurs titulaires d'un contrat d'apprentissage ainsi qu'aux apprentis originaires de l'Union européenne en mobilité en France une formation générale associée à une formation technologique et pratique, qui complète la formation reçue en entreprise et s'articule avec elle* ».

En outre, le projet de loi prévoit que les centres de formation des apprentis auront parmi leurs missions l'encouragement de la mobilité internationale des apprentis, en mobilisant en particulier les programmes de l'Union européenne et du personnel dédié, et en mentionnant, le cas échéant, la période de mobilité dans le contenu de la formation (article 11 du projet de loi).

Ces deux dispositions ont pour objet de compléter encore la réglementation en vue d'améliorer l'accueil des apprentis étrangers en France et la mobilité d'apprentis français dans l'Union européenne. La création d'un référent (« personnel dédié ») est particulièrement intéressante dans la mesure où, comme le rappelle le rapport de M. Arthuis la mobilité des apprentis, entrante ou sortante, est effective quand il y a du personnel dédié à ces projets. ⁽¹⁾

2. Le projet de loi étend ce statut aux contrats de professionnalisation

Suivant les recommandations du rapport de M. Jean Arthuis, le projet de loi étend aux contrats de professionnalisation les mesures visant à faciliter les modalités d'apprentissage à l'étranger déjà adoptées pour les apprentis.

Le contrat de professionnalisation est un contrat de travail en alternance conclu entre un employeur et un salarié. Il permet l'acquisition – dans le cadre de la formation continue – d'une qualification professionnelle (diplôme, titre, certificat de qualification professionnelle) reconnue par l'État et/ou la branche professionnelle. Le contrat de professionnalisation s'adresse à une large population : jeunes de 16 ans à 25 ans révolus pour compléter leur formation

(1) Page 19 du rapport op. cit.

initiale, demandeurs d'emploi d'au moins 26 ans, bénéficiaires du RSA, bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), personnes ayant bénéficié d'un contrat unique d'insertion.

L'article 13 du présent projet de loi crée ainsi, au chapitre V du titre II du livre III de la sixième partie du code du travail, consacrée aux contrats de professionnalisation une section 7 intitulée : « Mobilité dans l'Union européenne et à l'étranger ».

Il s'agit, comme pour les apprentis, de lever les freins pour les contrats de professionnalisation à la mobilité européenne, du point de vue de l'employeur comme du point de vue du salarié.

Le projet de loi propose que le contrat de professionnalisation, d'une durée de 6 à 12 mois, puisse être exécuté en partie à l'étranger. La durée du contrat de professionnalisation pourra être portée à 24 mois, avec une durée d'exécution en France d'au minimum 6 mois. Pendant la période de mobilité en Union européenne, l'entreprise ou l'organisme de formation d'accueil sera seul responsable des conditions d'exécution du travail telles qu'elles sont déterminées par les dispositions conventionnelles et légales du pays d'accueil (règles relatives à la rémunération, à la santé, au temps de travail notamment). L'employeur en France sera donc déchargé d'un certain nombre de ses obligations.

Par ailleurs, pendant la durée de sa mobilité, le salarié en contrat de professionnalisation bénéficiera de la garantie d'avoir une couverture sociale : il relèvera de la Sécurité sociale du pays d'accueil, sauf s'il ne bénéficie pas du statut de salarié dans cet État, auquel cas il sera régi par les dispositions françaises.

Une convention pourra être conclue entre le bénéficiaire, l'employeur en France, l'employeur à l'étranger et l'organisme de formation à l'étranger pour la mise en œuvre de cette mobilité dans l'Union européenne.

Votre rapporteur estime que Campus France pourrait à ce titre enrichir ses missions : il pourrait utilement, comme il le fait pour l'enseignement supérieur, mettre en place des dispositifs pour promouvoir les systèmes d'apprentissage et de formation professionnelle français à l'étranger et favoriser la mobilité et l'accueil des travailleurs titulaires de contrat d'apprentissage et de formation professionnelles. Ainsi, conséquemment et en réponse aux propositions évoquées par Jean Arthuis⁽¹⁾ dans son rapport, les personnes originaires des territoires ultramarins pourraient plus facilement accéder à la mobilité, comme celles d'Europe continentale, dans des pays du même bassin océanique.

(1) Propositions n° 8 et n° 15, rapport op. cit.

*

* *

Dans un contexte de fort chômage des jeunes dans nombre de pays de l'Union européenne, les vertus protectrices de l'apprentissage ayant fait leurs preuves dans plusieurs pays européens tels que l'Allemagne ou l'Autriche, votre rapporteur est extrêmement favorable à ces dispositions, qu'il considère de nature à favoriser le développement de la mobilité européenne des apprentis et des étudiants en contrat de professionnalisation. Il considère que la France pose ainsi, à son niveau, une première pierre dans la construction d'un contrat unique d'apprentissage européen, qui permettrait de développer la citoyenneté européenne tout en offrant aux apprentis des atouts majeurs pour leur insertion professionnelle. Ces dispositions sont en outre en totale cohérence avec la volonté de la Commission européenne de développer *Erasmus +* pour offrir aux jeunes issus des filières techniques les mêmes opportunités que celles offertes aux jeunes issus des filières universitaires et générales.

Il conviendra toutefois de rester vigilant sur deux points :

- Quel sera l'accompagnement linguistique des jeunes volontaires pour partir en apprentissage ou contrat de professionnalisation à l'étranger ? Quels supports supplémentaires, au-delà des cours de langue prévus dans leur formation, leur sera-t-il offert ? Et, de manière symétrique, qu'est-il prévu pour les jeunes apprentis étrangers venant en France ?
- Comment pouvons-nous valoriser nos filières d'excellence (restauration, hôtellerie, métiers d'art notamment) et donner envie aux jeunes des autres pays de l'Union européenne de venir accomplir une partie de leur formation dans notre pays ? Comment pouvons-nous aussi inciter nos partenaires européens à mettre en place, dans leur législation nationale, des dispositions analogues aux nôtres et visant à accompagner la mobilité européenne des apprentis ?

DEUXIÈME PARTIE : LE PROJET DE LOI ASSOULPIT CERTAINES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES RELATIVES AU DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS ET RENFORCE LES SANCTIONS CONTRE LA FRAUDE ET LE TRAVAIL ILLÉGAL

Les mesures relatives au détachement des travailleurs contenues dans le présent projet de loi devaient initialement être adoptées par ordonnance conformément au projet de loi d'habilitation adopté à l'été 2017, qui prévoyait une ordonnance réformant la législation applicable en matière de détachement, notamment pour l'adapter aux prestataires des zones frontalières ou à ceux intervenant pour des prestations de courte durée ou pour des événements ponctuels.⁽¹⁾

Toutefois, plusieurs sujets importants dépassant le champ d'habilitation, le Gouvernement a finalement renoncé à publier cette ordonnance et a préféré insérer les mesures relatives au détachement des travailleurs et à la lutte contre le travail illégal dans le présent projet de loi. Cela présente l'avantage de permettre la discussion parlementaire sur ces sujets.

Le présent projet de loi consacre ainsi un chapitre entier aux mesures relatives au détachement des travailleurs et à la lutte contre le travail illégal (articles 50 à 60). Ce chapitre répond à une volonté double : assouplissement, dans certains cas, des contraintes administratives relatives au détachement des travailleurs d'une part, et approfondissement des sanctions en cas de fraude au détachement ou de concurrence déloyale, d'autre part.

Ces dispositions sont dans la continuité du fort engagement de la France depuis un an dans le travail de révision de la directive sur le détachement des travailleurs.

Elles ne contreviennent pas au droit actuel de l'Union européenne, puisqu'elles visent à faciliter dans certains cas la libre prestation de services des travailleurs, et à s'assurer du respect des droits des travailleurs détachés. Elles ne contreviennent pas non plus au droit européen tel qu'il devrait résulter de l'adoption de la révision de la directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs le mois prochain au Parlement européen.

(1) Loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

I. SIMPLIFIER DANS CERTAINS CAS LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES RELATIVES AU DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS POUR PLUS D'EFFICACITÉ

Il s'agit de proposer, pour les entreprises respectueuses des normes sociales françaises et désireuses de tisser un partenariat économique et durable avec les entreprises nationales, un cadre adapté en matière de formalités préalables. Le Gouvernement entend, « *dans un contexte économique international extrêmement concurrentiel (...) envoyer un signal fort aux entreprises étrangères de secteurs d'activité peu « fraudogènes », en leur assurant que le nouveau cadre adapté ne sera plus un frein au développement de leur activité économique sur le territoire, notamment lorsque ces activités sont intégrées à l'essor des entreprises installées sur le territoire national* »⁽¹⁾.

Soulignons qu'aucune modification n'est apportée au statut des travailleurs détachés concernés, qui bénéficient toujours de l'ensemble des droits garantis par la législation européenne en la matière ainsi que par le code du travail, et notamment l'article L.1262-4 du code du travail – qui liste le « noyau dur » de la législation qui leur est applicable⁽²⁾.

Par ailleurs, ces dispositions ne contreviennent pas au droit de l'Union européenne : les exigences administratives prévues par la directive de 2014 d'exécution de la directive sur le détachement des travailleurs⁽³⁾ peuvent différer dans leurs modalités ou leur périmètre, pour autant qu'elles soient justifiées et proportionnées, conformément aux principes de libre prestation de service et de liberté d'établissement garantis par les traités de l'Union européenne.⁽⁴⁾

A. ADAPTER LES EXIGENCES ADMINISTRATIVES DANS LES ZONES FRONTALIÈRES

L'article 50 modifie le chapitre II du titre VI du livre II de la première partie du code du travail, consacré aux conditions de détachement et à la réglementation applicable aux salariés détachés temporairement par une entreprise non établie en France.

Cet article vise à assouplir certaines exigences administratives pour les entreprises qui détachent des salariés en France dans les zones frontalières. En effet, dans ces territoires où les échanges sont nombreux et souvent de courte

(1) *Étude d'impact du projet de loi, page 399.*

(2) *Voir infra.*

(3) *Directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »).*

(4) *Notamment l'article 56 du TFUE qui dispose que « les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation ».*

durée, où l'activité économique est marquée par une circulation des travailleurs plus forte que dans le reste du pays, les formalités liées au détachement apparaissent parfois trop lourdes à nos voisins européens. Le Gouvernement considère que, « *la participation de salariés d'entreprises étrangères ne doit pas [y]être dissuadée par l'imposition d'exigences administratives présentant peu d'enjeu pour l'action de contrôle et la lutte contre la fraude* »⁽¹⁾. Il s'agit ainsi de répondre à une contrainte spécifique aux zones frontalières, en allégeant les contraintes administratives mais sans toucher au noyau dur des obligations relatives au détachement des travailleurs – respect du salaire minimum, période de travail et de repos, droits à congé, etc.

Ainsi, cet article prévoit-il qu'un accord international pourra adapter les exigences administratives concernant les entreprises établies dans les zones frontalières, effectuant des missions ou prestations de service dans les zones frontalières du territoire national. Le choix de l'accord international plutôt que d'une législation nationale uniforme pour l'ensemble des zones frontalières a été motivé par le caractère non uniforme des zones frontalières ; la coopération bilatérale, comme elle se pratique en matière fiscale, permettra d'adapter la réglementation en fonction des spécificités locales – activités, périmètre géographique, nature des fraudes.

L'accord, négocié et conclu avec les autorités compétentes de l'État frontalier, déterminera également le périmètre de la zone frontalière en corrélation avec les conventions fiscales existantes. Il précisera le cas échéant les activités exclues de son champ d'application.

Les obligations pouvant être ainsi allégées ou adaptées dans le cadre de l'accord tiennent à la déclaration préalable de détachement, à la désignation d'un représentant en France, au périmètre de la liste des documents obligatoires traduits en français qui doivent être tenus à disposition de l'inspection du travail en cas de contrôle et enfin à la demande de carte d'identification professionnelle du BTP pour chaque nouveau détachement.

Jugeant que ces hypothèses correspondent à des cycles normaux de la vie économique et ne nécessitent pas de surveillance administrative spécifique, le Conseil d'État a donné un avis favorable à ces assouplissements, jugés conformes à la législation européenne sur le détachement, à la condition toutefois que les conventions bilatérales prévues pour les zones frontalières n'empiètent pas sur les compétences d'attribution de l'Union européenne.⁽²⁾

Il est à noter que les réglementations en Allemagne, Autriche et Belgique, prévoient aussi des exceptions à l'obligation de déclaration préalable de détachement et de désignation d'un représentant chargé d'assurer les liaisons avec

(1) *Étude d'impact du projet de loi, page 395.*

(2) *Avis consultatif rendu le 30 avril 2018.*

les services de contrôle ; la France s'engage sur la même voie, dans un souci de réciprocité.

B. SIMPLIFIER LES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES POUR LES ENTREPRISES INTERVENANT POUR DE COURTES DURÉES OU EXERÇANT DES ACTIVITÉS PEU SUSCEPTIBLES DE FRAUDE OU DE CONCURRENCE DÉLOYALE

L'article 50 du projet de loi prévoit en outre une simplification des démarches administratives pour les entreprises intervenant pour de courtes durées ou exerçant des activités peu susceptibles de fraude ou de concurrence déloyale, dont les salariés exercent une des activités dont la liste sera fixée par décret.

Il s'agit d'alléger les contraintes notamment déclaratives pour les activités de très courtes durées telles que les rencontres sportives, les manifestations culturelles (festival, par exemple), ou encore les voyages d'affaires ou les formations d'entreprises, foires ou salon. En effet, à l'heure actuelle, pour toutes ces activités, les employeurs qui envoient des salariés travailler en France sont en théorie tenus de procéder à toutes les formalités liées au détachement des travailleurs, telles que la déclaration préalable de détachement.

La liste des activités dispensées de ces obligations sera prévue par arrêté du ministre chargé du travail, qui précisera aussi la durée maximale d'activité en France sur une période de référence pour chaque activité identifiée. L'inscription de cette liste dans la loi a été écartée afin de permettre une meilleure réactivité.

Un décret en Conseil d'État déterminera le cas échéant les adaptations apportées aux documents traduits en langue française que l'employeur détachant temporairement des salariés sur le territoire national, ou son représentant, est tenu de présenter sur le lieu de réalisation de la prestation à l'inspection du travail.

Le projet de loi exclut toutefois les entreprises de travail temporaire et les agences de mannequins de cette facilité, au motif qu'elles font l'objet d'une législation spécifique respectivement prévue aux articles L. 1251-2 et L. 7123-12 du code du travail.

C. SUPPRIMER LA DÉCLARATION DE DÉTACHEMENT POUR LE DÉTACHEMENT EN COMPTE PROPRE

Le projet de loi vise à alléger les obligations administratives pour les prestations de service exercées en compte propre pour l'employeur.⁽¹⁾ Ainsi, l'article 51 du projet de loi exclut-il les détachements pour le compte de l'employeur de l'obligation préalable de déclaration de détachement à l'inspection du travail prévue à l'article L. 1262-2-1 du code du travail.

(1) Par exemple, une entreprise établie à l'étranger, propriétaire en France de plantations, y détache temporairement ses salariés afin de procéder à des coupes de bois.

Il s'agit là aussi de proposer, pour les entreprises respectueuses des normes sociales françaises et désireuses de tisser un partenariat économique durable avec les entreprises nationales, un cadre adapté en matière de formalités préalables.

Il convient de noter que la part des prestations pour compte propre en zone frontalière est estimée à 17 % du total des prestations de détachement.⁽¹⁾

D. SUPPRIMER LE DROIT DE TIMBRE LIÉ AU DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS

Aux termes de l'article L. 1262-4-6 du code du travail, issu de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016⁽²⁾, « *tout employeur établi hors de France qui détache un salarié sur le territoire national est assujéti à une contribution destinée à compenser les coûts de mise en place et de fonctionnement du système dématérialisé de déclaration et de contrôle mentionné à l'article L. 1262-2-2, ainsi que les coûts de traitement des données de ce système.* »

Le montant forfaitaire de cette contribution, qui ne peut excéder 50 euros par salarié, devait être fixé par décret en Conseil d'État. Ce décret n'a jamais été publié.

L'article 52 du projet de loi a pour objet d'abroger cette disposition, ce droit de timbre ayant entraîné de vives réactions de nos partenaires européens ainsi que de la Commission européenne, qui a émis des doutes sur sa légalité.

II. APPROFONDIR LES SANCTIONS EN CAS DE FRAUDE AU DÉTACHEMENT OU DE CONCURRENCE DÉLOYALE

Depuis le début de la législature, les autorités françaises ont défendu, avec succès, une révision de la directive européenne sur le détachement des travailleurs dans le sens d'une concurrence plus loyale et d'une meilleure protection des travailleurs. Le texte qui doit être voté en session plénière à Strasbourg au mois de juin comporte à cet égard deux avancées décisives : la mise en œuvre du principe « à travail égal, salaire égal », d'une part, et, d'autre part, la réduction à douze mois – prolongeable de six mois après accord du pays d'accueil – de la durée maximale de détachement.

Au plan national, le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel s'inscrit dans ce mouvement et vise une lutte plus efficace contre la fraude, avec des sanctions plus dissuasives.

(1) *Étude d'impact du projet de loi, page 400.*

(2) *Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite « loi Travail » ou loi El Khomri.*

Selon le ministère du travail, 516 101 salariés détachés (hors salariés détachés du transport) ont été enregistrés l'an dernier en France, contre 354 151 en 2016, soit une hausse de 46 % (24 % en 2016 et 25 % en 2015). Cette hausse n'est pas le résultat d'une explosion des détachements, mais le reflet de l'augmentation du « chiffre visible ». Elle est le signe que la lutte contre la fraude au détachement des travailleurs porte ses fruits : les entreprises étrangères déclarent davantage car étant exposées désormais à des pénalités plus fortes.

Le Gouvernement entend poursuivre et intensifier cette lutte, en renforçant les amendes administratives en cas de méconnaissance des obligations relatives au détachement, en étendant les cas de décision préfectorale de cessation d'activité pour travail illégal, en créant un nouveau cas d'infraction de travail dissimulé par dissimulation d'activité habituelle en France, en appliquant la pratique du « *name and shame* » au travail dissimulé, et en étendant les pouvoirs de l'inspection du travail.

Il s'agit « *d'envoyer un signal fort aux entreprises étrangères qui ne respectent pas leur devoir d'information à l'égard de l'inspection du travail ou méconnaissent les droits garantis aux salariés détachés sur le territoire national* »⁽¹⁾.

A. HAUSSE DES AMENDES ADMINISTRATIVES EN CAS DE FRAUDE AU « NOYAU DUR » OU MANQUEMENT AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

Aux termes de l'article L.1262-4 du code du travail, les employeurs détachant temporairement des salariés sur le territoire national sont soumis aux dispositions légales et aux stipulations conventionnelles applicables aux salariés employés par les entreprises de la même branche d'activité établies en France, en matière de législation du travail, pour ce qui concerne les matières suivantes :

- libertés individuelles et collectives dans la relation de travail ;
- discriminations et égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- protection de la maternité, congés de maternité et de paternité et d'accueil de l'enfant, congés pour événements familiaux ;
- conditions de mise à disposition et garanties dues aux salariés par les entreprises exerçant une activité de travail temporaire ;
- exercice du droit de grève ;
- durée du travail, repos compensateurs, jours fériés, congés payés annuels, durée du travail et travail de nuit des jeunes travailleurs ;

(1) *Étude d'impact du projet de loi, page 408.*

- conditions d'assujettissement aux caisses de congés et intempéries ;
- salaire minimum et paiement du salaire, y compris les majorations pour les heures supplémentaires, ainsi que les accessoires de salaire légalement ou conventionnellement fixés ;
- règles relatives à la santé et sécurité au travail, âge d'admission au travail, emploi des enfants ;
- travail illégal.

L'article 53 du projet de loi rehausse le plafond des sanctions administratives en matière de fraude à ce « noyau dur » garanti au travailleur détaché de 2 000 à 3 000 euros par travailleur concerné.

Il prévoit aussi d'augmenter de la même manière le plafond des amendes administratives sanctionnant le défaut d'accomplissement des formalités préalables au détachement de 2 000 à 3 000 euros par travailleur détaché (de 4 000 à 6 000 euros en cas de récidive).

B. EXTENSION DES CAS DE DÉCISION PRÉFECTORALE DE CESSATION D'ACTIVITÉ POUR TRAVAIL ILLÉGAL

L'article L. 8272-2 du code du travail prévoit que le préfet peut, sur la base d'un rapport établi par un agent de contrôle, ordonner la fermeture d'un établissement ayant servi à commettre l'infraction de travail illégal. Lorsque l'activité de l'entreprise est exercée sur des chantiers de bâtiment ou de travaux publics, la fermeture temporaire prend la forme d'un arrêt d'activité de l'entreprise sur le site dans lequel a été commis l'infraction ou le manquement en matière de travail illégal.

À l'heure actuelle, un certain nombre de prestations ne rentrent pas dans le champ de cette législation et ne peuvent donc, en cas d'infraction de travail illégal, faire l'objet d'une fermeture administrative notifiée par le préfet. Il s'agit notamment, de la mise à disposition de travailleurs détachés intérimaires dans des exploitations agricoles en France, des entreprises des secteurs de la propreté ou du gardiennage intervenant dans l'enceinte d'un établissement industriel, des entreprises intervenant dans divers foires et salons pour y accomplir des actes de commerce dans le secteur alimentaire, ou encore des organisateurs de spectacles vivants ⁽¹⁾.

L'article 56 du projet de loi vise à couvrir ces situations qui ne pouvaient jusqu'alors faire l'objet d'une sanction de fermeture préfectorale et ce, quelles que soient l'origine et la nature de l'activité de l'entreprise. Il s'agit de permettre de rendre applicables les sanctions administratives de fermeture temporaire d'une entreprise dans toutes les situations de fraude constatées par un agent de contrôle

(1) *Étude d'impact du projet de loi, page 411.*

en matière de travail illégal, et de réaffirmer le pouvoir du préfet en élargissant ses moyens d'intervention dans la lutte contre les fraudes dans son département.

C. CRÉATION D'UN NOUVEAU CAS D'INFRACTION DE TRAVAIL DISSIMULÉ PAR DISSIMULATION D'ACTIVITÉ HABITUELLE STABLE ET CONTINUE EN FRANCE

Le cadre juridique de la lutte contre le travail illégal, défini à l'article L. 8211-1 du code du travail, permet aux services d'inspection du travail d'engager des procédures à travers la rédaction de procès-verbaux explicitant des cas de travail dissimulé sur la base des manquements listés aux articles L. 8221-3 et L. 8221-5 du code du travail lorsqu'un employeur, alors qu'il exerce une activité habituelle, stable et continue sur le territoire national sans s'y être établi, se prévaut de manière continue et générale du régime du détachement pour l'ensemble des salariés présents sur le territoire national.

Ces procédures peuvent, au-delà de la constitution d'une obligation d'établissement au sens des dispositions relevant du code du travail, viser l'absence de déclaration auprès des organismes de sécurité sociale ou certaines obligations spécifiques en matière fiscale.

L'article 57 du projet de loi a pour objet de créer un nouveau cas d'infraction de travail dissimulé en liant les articles relatifs aux fraudes au détachement et les dispositions existantes en matière de lutte contre le travail illégal.

Ainsi, l'article 57 vise à compléter l'article L.8221-3 du code de travail en lui ajoutant un alinéa 3, afin que soit réputé travail dissimulé par dissimulation d'activité, l'exercice à but lucratif d'une activité de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services ou l'accomplissement d'actes de commerce par toute personne qui, se soustrayant intentionnellement à ses obligations, s'est prévalué *« des dispositions applicables au détachement de salariés lorsque l'employeur de ces derniers exerce dans l'État sur le territoire duquel il est établi des activités relevant uniquement de la gestion interne ou administrative, ou lorsque son activité est réalisée sur le territoire national de façon habituelle, stable et continue. »*

D. DIFFUSION AUTOMATIQUE DE CERTAINES CONDAMNATIONS POUR TRAVAIL DISSIMULÉ

Le projet de loi prévoit le prononcé d'une peine complémentaire d'affichage ou de diffusion de la décision de condamnation pour travail illégal soit obligatoire à l'encontre de toute personne coupable d'un délit commis en bande organisée, sauf décision spécialement motivée en considération des circonstances de l'infraction ou de la personnalité de son auteur. L'affichage ou la diffusion est alors opéré pour une durée maximale d'un an par les services du ministre chargé du travail sur un site internet dédié.

À l'heure actuelle, la publicité sur le site internet du ministère du travail d'une décision de justice rendue en matière de travail illégal existe à titre de peine complémentaire ; son prononcé est à l'appréciation du juge. Cette diffusion des condamnations, dont les modalités sont précisées par le décret n° 2015-1327 du 21 octobre 2015 relatif à la diffusion sur un site internet de condamnations prononcées pour travail illégal, est opérée sur le site internet du ministère du travail.

Le Gouvernement entend renforcer cette mesure, inspirée de la pratique anglo-saxonne du « *name and shame* » (littéralement : « nommer et blâmer », c'est-à-dire montrer du doigt) introduite dans le code du travail par l'article 8 de la loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale.

Il est à noter que la Suisse a mis en place ce type de mesures, avec publication sur un site internet dédié de la liste des employeurs qui ont fait l'objet d'une sanction pour violations graves et répétées de leurs obligations en matière de droit des assurances sociales ou des étrangers. ⁽¹⁾

En effet, au-delà du prononcé de la sanction, les modalités d'application des peines d'affichage et de diffusion conditionnent en grande partie leur efficacité. Or, jusqu'à présent, le prononcé de cette peine complémentaire par les juridictions répressives pour diffusion sur le site internet du ministère du travail est demeuré très limité : alors que 4 143 personnes avaient été condamnées pour travail dissimulé, dont 631 à des peines d'emprisonnement, seules quatre décisions de diffusion ont été prononcées par les juges correctionnels depuis 2014.

L'article 59 du présent projet de loi vise ainsi à rendre obligatoire la peine complémentaire de publication et de diffusion des décisions de condamnation pour le travail dissimulé commis en bande organisée, pendant une durée maximale d'un an sur le site internet du ministère du travail. Toutefois, le juge pourra décider soit de ne pas prononcer cette peine complémentaire, en considération des circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise et de la personnalité de son auteur, soit de réduire la durée de la diffusion.

L'objectif poursuivi est d'accroître le caractère dissuasif de la sanction du travail dissimulé dans les cas les plus graves, c'est-à-dire lorsqu'il est commis en bande organisée. L'article 132-71 du Code pénal définit la bande organisée comme « *tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou plusieurs infractions.* » La référence à la notion d'organisation est essentielle en ce qu'elle comporte une aggravation par rapport aux infractions commises en réunion, car la réunion n'implique pas nécessairement une entente préalable. La bande organisée nécessite ainsi une organisation structurée des auteurs et une préméditation de l'infraction.

(1) *Étude d'impact du projet de loi, page 423.*

E. EXTENSION DES POUVOIRS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

Bien que par nature difficile à estimer, on estime la part du travail non déclaré ou illégal à 11,6 % en moyenne pour la main-d'œuvre dans le secteur privé dans l'Union européenne et à 8,8 % en France soit un taux inférieur à la moyenne européenne mais nettement supérieur à plusieurs pays comme l'Allemagne (4,4 %), les Pays-Bas (5,1 %) ou le Portugal (6,6 %).⁽¹⁾

Afin de lutter contre ce fléau qui mine notre pacte social en faussant la concurrence entre les entreprises et en diminuant les recettes de l'État, il est nécessaire de renforcer les moyens d'investigation et de sanction des organismes compétents.

Si d'autres services de contrôle ou organismes ont bénéficié d'une modernisation et d'un renforcement conséquent de leurs pouvoirs d'enquête, il n'en est rien pour l'inspection du travail, qui est pourtant le deuxième service verbalisateur en matière de travail illégal, juste après la gendarmerie, avec 25 % des procédures relevées en 2016. Cette situation handicape fortement l'inspection du travail dans sa lutte contre le travail illégal – y compris certaines fraudes au détachement transnational de travailleurs – alors même que son organisation a été revue pour agir plus fortement et efficacement en la matière, avec la création en 2015 d'unités régionales dédiées (unité de contrôle à compétence régionale chargée de la lutte contre le travail illégal - URACTI) et d'un groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC).

L'article 60 du projet de loi propose ainsi de moderniser et clarifier les pouvoirs d'enquête lors de contrôles de l'inspection du travail, notamment pour l'accès aux supports automatisés, et de créer un droit de communication général pour l'inspection du travail vis-à-vis des tiers en matière de travail illégal.

Ainsi, les inspecteurs du travail ou agent de contrôle de l'inspection du travail pourront obtenir, au cours de leurs visites, communication de tout document comptable ou professionnel ou tout autre élément d'information, propres à faciliter l'accomplissement de leur mission. Ils pourront également en prendre copie immédiate, par tout moyen et sur tout support.

Pour la communication des données informatisées, ils auront accès aux logiciels et aux données stockées ainsi qu'à la restitution en clair des informations propres à faciliter l'accomplissement de leurs missions. Ils pourront en demander la transcription par tout traitement approprié en des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle.

Pour la recherche et la constatation des infractions constitutives de travail illégal, les agents de contrôle définis par voie réglementaire disposent d'un droit de communication leur permettant d'obtenir, sans que s'y oppose le secret professionnel, communication de tout document, renseignement ou élément

(1) *Étude d'impact*, page 426.

d'information utile à cette mission. Ce droit s'exercera quel que soit le support utilisé pour la conservation des documents et pourra s'accompagner de la prise d'extraits et de copies. Les documents et informations seront communiqués à titre gratuit dans les trente jours qui suivent la réception de la demande écrite.

Ce droit pourra porter sur des informations relatives à des personnes non identifiées, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

*
* *

L'ensemble de ces mesures constitue un mouvement en deux temps : simplification des formalités dans les cas non susceptibles de fraude afin d'encourager l'activité économique, et augmentation des moyens destinés à lutter contre la fraude au détachement des travailleurs et le travail illégal.

Votre rapporteur estime que ces mesures, pragmatiques, doivent être soutenues. Il s'agit de revenir à l'esprit du détachement des travailleurs tel que contenu dans la directive de 1996 et de lutter contre les dérives qui ont dévoyé l'esprit de cet outil sain d'échanges entre nations partenaires dont la France bénéficie – les Français constituent le troisième contingent de travailleurs détachés.⁽¹⁾ Votre rapporteur juge en outre nécessaire de prévoir l'évaluation de ces nouvelles mesures visant à lutter contre la fraude, afin de s'assurer de leur effectivité et de leur pertinence.

Toutefois, votre rapporteur estime qu'il conviendra de rester vigilant sur plusieurs sujets :

- les négociations bilatérales qui conduiront à des assouplissements en zone frontalière devront aboutir à un accord équilibré qui prenne aussi en compte l'intérêt de nos entreprises nationales ;
- l'assouplissement des formalités pour certaines catégories de détachement devra permettre de redéployer les moyens et de mieux cibler les efforts de contrôle pour intensifier encore la lutte contre les fraudes au détachement des travailleurs, lutte qui devra être impitoyable, notamment dans les secteurs où l'on sait que les fraudes sont nombreuses (bâtiment, transport, agriculture) ;

Enfin, sur les moyen et long termes, il convient de souligner que nous devons poursuivre nos efforts au niveau européen pour aboutir à une convergence

(1) Selon la Commission européenne, la France était, en 2015, avec 130 468 travailleurs détachés, le troisième pays qui détachait le plus de travailleurs, derrière la Pologne (251 107) et l'Allemagne (218 006) ; elle était aussi, après l'Allemagne (418 908), le deuxième pays à accueillir le plus de travailleurs détachés (177 674).

sociale réelle, afin que les dévoiements de la directive sur le détachement des travailleurs ne soient plus possibles pour les fraudeurs. Des sujets tels que le salaire minimum européen ou l'assurance-chômage européenne doivent être mis à l'agenda des négociations.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le jeudi 24 mai 2018, sous la présidence de Mme Liliana Tanguy, vice-présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

M. Thierry Michels, rapporteur. Mes chers collègues, c'est un honneur pour moi de vous présenter ce rapport aujourd'hui, sur le texte porté par la ministre du travail Mme Muriel Pénicaud, qui vise à rénover le modèle social français dans un double mouvement : libération des énergies dans le pays et mise en place des protections qui sont nécessaires.

Notre commission s'est saisie de ce texte, comme l'en autorise le règlement de l'Assemblée nationale, sur les deux points suivants : la formation professionnelle en relation avec la mobilité européenne des apprentis et les questions relatives au détachement des travailleurs. Les dispositions du projet de loi s'inscrivent dans les engagements de campagne du Président de la République, mis en œuvre par le Gouvernement de M. Edouard Philippe.

Concernant les dispositions relatives à la formation professionnelle, le constat actuel est celui d'une faiblesse de la mobilité des apprentis et des personnes en contrats de professionnalisation, notamment en comparaison avec les étudiants des filières universitaires. En France, 615 000 étudiants ont bénéficié du programme *Erasmus* alors que c'est le cas de seulement 25 600 apprentis depuis la création du programme qui leur est destiné, pour des durées bien plus faibles – les apprentis partent en moyenne deux à trois semaines. Il s'agit là d'une inégalité vis-à-vis des opportunités que l'on offre à la jeunesse, mais aussi d'une perte de chances par rapport à la valeur qu'apporte une mobilité internationale dans un parcours professionnel.

Le projet de loi, prenant en compte de manière très pertinente les préconisations du rapport Arthuis, complète le « statut de l'apprenti mobile », déjà inscrit dans la loi en janvier dernier, et l'étend aux contrats de professionnalisation. Les centres de formation d'apprentis (CFA) auront dans leur mission la promotion de la mobilité internationale, tandis que la mobilité européenne est explicitement inscrite dans le champ de la formation des apprentis. Un certain nombre de mesures facilite la mobilité des apprentis, notamment la nomination d'un référent dédié à cette mobilité européenne dans les CFA. Le texte étend les dispositions qui s'appliquent aux apprentis aux contrats de professionnalisation : contrat en partie exécutable à l'étranger, obligations de l'employeur suspendues pendant la durée de la mobilité, garantie d'avoir une couverture sociale pour le salarié notamment.

Ces dispositions excessivement positives font écho aux remarques et témoignages sur le sujet, par exemple lors des consultations citoyennes sur l'Europe telles que celles que j'ai organisées à Strasbourg le 16 mai dernier sur le thème des opportunités pour la jeunesse en Europe – les jeunes apprentis qui bénéficient aujourd'hui de ces possibilités de mobilité témoignent de l'importance pour eux, dans leur parcours professionnel, de ces possibilités de mobilité. C'est également absolument essentiel pour la création d'un sentiment européen : quoi de plus positif pour l'Europe que d'avoir des jeunes Français qui partent ambassadeurs de notre pays et reviennent ambassadeurs du pays qui les a accueillis pour leur mobilité ? C'est quelque chose de très fort pour la construction européenne, de très symbolique, et qui doit être absolument encouragé de manière forte.

Autre point très positif : la France crée le début d'un statut de l'apprenti européen ; on espère évidemment que la France va être suivie par les autres pays de l'Union européenne sur ce point. Il faudra être vigilant toutefois et s'assurer que ces facilités administratives se traduisent dans les faits. Il est absolument essentiel de travailler sur l'accompagnement linguistique des jeunes volontaires : quels supports supplémentaires peut-on leur apporter ? Et, de manière symétrique, *quid* des jeunes apprentis étrangers venant en France ? J'ai déjà évoqué le rôle essentiel des référents dans les CFA ; on peut également noter que les CFA pourront participer au financement de la mobilité et se demander quel sera la part de financement supplémentaire des CFA à ce titre. Au-delà des dispositions légales, il est important que tous les acteurs – branches, CFA – s'emparent de ces nouvelles possibilités. Il faudra faire preuve de beaucoup de volontarisme pour avoir le plus d'apprentis possible effectuant un cursus à l'étranger.

Au-delà de la mobilité sortante de nos apprentis, il faut aussi créer les conditions d'une mobilité entrante des apprentis en provenance des pays européens. Comment créer les conditions favorables pour faire de la France un pays d'accueil d'apprentis d'autres pays européens ? Nous avons en France des filières d'excellence à faire valoir, connues de manière historique – restauration, hôtellerie, métiers d'art notamment – mais aussi dans lesquelles la France est en pointe, par exemple l'innovation numérique dans le domaine de la santé. Il faut encourager nos partenaires à mettre en place des dispositions analogues aux nôtres.

Je vais porter des amendements en commission des affaires sociales visant d'une part à faire évaluer l'efficacité des dispositifs adoptés en vue d'améliorer la mobilité internationale des apprentis et personnes en contrats de professionnalisation, et, d'autre part, à mettre en avant Campus France, pour que cet organisme puisse, comme il le fait déjà pour l'enseignement supérieur, mettre en place des dispositifs qui feraient la promotion de nos formations professionnelles à l'étranger.

Concernant les dispositions relatives au détachement des travailleurs, le texte s'inscrit dans la philosophie des engagements du Président de la République depuis un an et est en cohérence avec tout le travail mené par la France au niveau européen sur la révision de la directive sur le détachement des travailleurs 96/71/CE. Il s'agit bien de revenir à la philosophie originelle de la directive « détachement », qui est de favoriser les prestations de services ponctuelles et non de s'exposer à une concurrence déloyale du fait des différences de niveau social dans les différents pays de l'Union européenne.

Le texte du projet de loi s'articule selon une double philosophie : d'une part, une amélioration des conditions de détachement par allègement des contraintes administratives dans certains cas spécifiques – prestation de services réellement ponctuelle – et, d'autre part, un renforcement des sanctions en cas de fraude.

Concernant l'assouplissement des contraintes administratives, il s'agit en premier lieu de permettre aux entreprises établies en zones frontalières de travailler de manière plus pertinente. La situation se caractérise par la multiplicité des échanges de part et d'autre de la frontière, et des pays comme l'Allemagne et l'Autriche ont déjà des dispositions de ce type.

L'allègement des contraintes administratives concerne aussi, en second lieu, les entreprises intervenant pour de courtes durées ou exerçant des activités non susceptibles de fraude comme les voyages d'affaires, les festivals. Il concerne aussi le détachement pour compte propre, comme par exemple, une société allemande qui procède pour son compte à des opérations de maintenance sur un établissement industriel de son entreprise qui se trouve sur le territoire français. Cette forme de détachement est d'ailleurs particulièrement importante en zone frontalière, puisque constituant 17 % des déclarations de détachement.

Enfin, le texte prévoit la suppression du droit de timbre – prévu par la loi, mais qui n'a jamais trouvé de traduction réglementaire – et qui est perçu par nos partenaires comme une contrainte excessive tout en n'étant probablement pas conforme au droit européen.

Concernant l'approfondissement des sanctions, le texte prévoit la hausse des amendes administratives en cas de fraude au « noyau dur » ou de manquement aux obligations déclaratives, l'extension des cas de décision préfectorale de cessation d'activité pour travail illégal, la création d'un nouveau cas d'infraction de travail dissimulé pour des entreprises établies en France qui se prévaudraient néanmoins de la directive sur le détachement des travailleurs, la diffusion automatique de certaines condamnations pour travail dissimulé.

Il est important que les entreprises coupables d'activité frauduleuse soient désignées et il faut *a contrario* favoriser celles qui sont vertueuses, ainsi que l'extension des pouvoirs de l'Inspection du travail par l'accès aux données

informatisées et des nouveaux pouvoirs d'enquête. Il faut donner plus de moyens à l'administration pour pouvoir jouer son rôle.

Ces mesures, pragmatiques, doivent être soutenues. Il faut revenir à l'esprit du détachement des travailleurs : la France n'est pas contre le détachement des travailleurs, mais lutte contre la fraude au détachement des travailleurs : il faut rappeler qu'effectivement beaucoup de salariés français sont eux-mêmes détachés, que ce soit dans les zones frontalières ou dans le reste du territoire.

Restons toutefois vigilants sur les négociations bilatérales qui vont concerner les zones frontalières, de manière à ce que les accords soient équilibrés et préservent nos intérêts nationaux. Par ailleurs, l'assouplissement des formalités pour certaines catégories de détachement doit permettre de redéployer les moyens de l'Inspection du travail en direction de la lutte contre les fraudes au détachement des travailleurs. Cette lutte devra être impitoyable, notamment dans les secteurs où l'on sait que les fraudes sont nombreuses (bâtiment, transport, agriculture). Je propose que l'on mette en place une évaluation de ces dispositifs au bout d'un certain temps – deux ans – afin que l'on s'assure de leur effectivité et de leur pertinence.

De manière plus générale, nous devons absolument poursuivre au niveau européen le travail engagé pour aboutir à une convergence sociale réelle, afin que les dévoiements actuels de la directive sur le détachement des travailleurs ne soient plus possibles pour les fraudeurs, et donc, finalement, aller vers un salaire minimum européen ou une assurance chômage européenne. Je salue à cet égard le travail qui va s'engager au sein de notre commission sur le socle européen des droits sociaux.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Mme Yolaine de Courson. Sera-t-il possible d'élargir ce genre de dispositif aux jeunes agriculteurs ?

M. Thierry Michels, rapporteur. Rien dans les dispositions prévues ne l'interdit du moment qu'ils sont en apprentissage. Il revient aux branches de voir comment elles peuvent mettre en œuvre ces dispositions. La loi organise, simplifie au niveau administratif et donne de nouveaux droits, notamment en termes de protection sociale pour les jeunes en mobilité à l'étranger, mais c'est aux acteurs de s'emparer de ces possibilités et de voir avec leurs partenaires européens comment s'en saisir. C'est un appel au volontarisme de tous les acteurs.

M. Ludovic Mendes. Je suis pour ma part favorable à un *Erasmus* généralisé pour tout le monde, étudiants, apprentis, mais aussi personnes en formation quelles qu'elles soient, même si elles sont éloignées du système scolaire

et d'éducation classique. Ce projet va-t-il enfin généraliser le système *Erasmus* à tous les jeunes de 16 à 25 ans ?

M. Thierry Michels, rapporteur. Ce projet de loi montre la voie et atteste du volontarisme de notre pays sur cette question. Nous voulons être moteur et favoriser ces échanges : il s'agit d'un premier pas pour montrer le chemin et avoir ensuite ce débat au niveau européen. Il faut effectivement porter au niveau européen la question de ces échanges pour l'ensemble de la jeunesse.

M. Ludovic Mendes. Donc ce projet de loi ne concerne que les apprentis et jeunes en contrat de professionnalisation et non l'ensemble de la jeunesse, et notamment pas les jeunes éloignés du marché du travail ?

M. Thierry Michels, rapporteur. Notre commission est saisie d'un projet de loi qui comporte notamment des dispositions sur la formation professionnelle, et nous procédons à des observations sur ce texte dont le champ est précis. On pourrait effectivement aller plus loin dans la réflexion sur ce sujet mais dans le cadre d'une réflexion spécifique à notre commission.

M. Éric Bothorel. Je souhaite saluer le travail de qualité que vous venez d'accomplir au travers de ce rapport, et me réjouir que l'on parle enfin des apprentis lorsque l'on parle d'*Erasmus*. Il y a encore quelque temps, un sujet relatif à l'apprentissage n'aurait jamais comporté de regard européen. Nous ne pouvons que nous féliciter qu'un projet de loi sur les apprentis aborde la question de l'Europe et de leur mobilité européenne. C'est très significatif sur les temps qui sont les nôtres et notre réflexion pourra demain nourrir les discussions sur ce sujet dans l'hémicycle.

Mme Liliana Tanguy, vice-présidente. Je vous félicite à mon tour pour cet excellent rapport et prends acte que la commission adopte ses conclusions et en autorise la publication.

M. Thierry Michels, rapporteur. Nous avons tous, ici, l'amour de l'Europe et montrons aujourd'hui concrètement des preuves d'amour à l'Europe et à notre belle jeunesse européenne.

À l'issue du débat, la commission *a autorisé* la publication du rapport.

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Mmes Garance Pineau, conseillère diplomatique, et Fanny Forest-Baccialone, conseillère parlementaire, au cabinet de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail.

OBSERVATIONS

Le Rapporteur,

Vu l'article 151-1-1 du règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel,

Concernant la formation professionnelle :

Considérant que le présent projet de loi complète la législation récemment adoptée mettant en place un statut de l'apprenti mobile en l'étendant aux salariés en contrat d'apprentissage ;

Considérant qu'offrir une mobilité européenne aux apprentis et aux salariés en contrat de professionnalisation est une nécessité économique dans une économie globalisée ainsi qu'une question d'équité vis-à-vis des étudiants des filières universitaires générales,

Estime que le présent projet de loi est de nature à favoriser la mobilité européenne et internationale des apprentis et des étudiants en contrat d'apprentissage ;

Estime que celui-ci ne contrevient pas au droit européen et est pleinement cohérent avec les objectifs de la Commission européenne qui souhaite développer *Erasmus* pour les apprentis ;

Se félicite qu'il reprenne à son compte les préconisations du rapport présenté en janvier à la ministre du travail par M. Jean Arthuis ;

Considère que la France, avec la création d'un statut de l'apprenti mobile et du salarié en contrat de professionnalisation mobile, pose, à son niveau, une première pierre dans la construction d'un contrat unique d'apprentissage européen, qu'il faut appeler de nos vœux ;

Considère que les échanges d'apprentis et de jeunes en contrat de professionnalisation sont de nature à construire de manière concrète une citoyenneté européenne ;

Recommande au Gouvernement de s'assurer que les centres d'apprentissage offriront un accompagnement en langue renforcé aux jeunes volontaires pour une mobilité internationale, afin qu'ils soient préparés au mieux et puissent profiter pleinement de leur mobilité ;

Recommande que le Gouvernement s'assure de manière symétrique qu'un accompagnement en langue française soit offert aux jeunes en mobilité en France ;

Recommande au Gouvernement de s'assurer que la promotion de la mobilité des apprentis se fasse sur l'ensemble du territoire national afin d'éviter que ne soient concernés les seuls apprentis issus des zones frontalières ;

Recommande au Gouvernement de faire la promotion auprès de nos partenaires étrangers de nos filières professionnelles d'excellence (restauration, hôtellerie, métiers d'art notamment) ;

Recommande enfin au Gouvernement d'établir à l'issue des deux prochaines années scolaires un bilan afin de mesurer l'effectivité des mesures adoptées pour favoriser la mobilité internationale des apprentis et salariés en contrat de professionnalisation.

Concernant le détachement des travailleurs :

Considérant que les autorités françaises ont engagé au plan européen un travail de grande ampleur pour réviser la directive 96/71 sur le détachement des travailleurs dans le sens d'une meilleure égalité entre les travailleurs et d'un renforcement d'une concurrence juste et équitable tout en permettant une libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne ;

Considérant que le présent projet de loi s'inscrit dans cette logique et adopte des mesures en ce sens pour adapter la législation nationale ;

Considérant que les dispositions du présent projet de loi ne contreviennent pas au droit actuel de l'Union européenne, puisqu'elles visent à faciliter dans certains cas la libre prestation de services des travailleurs et à s'assurer du respect des droits des travailleurs détachés ;

Considérant qu'elles ne contreviennent pas non plus au droit européen tel qu'il devrait résulter de l'adoption de la révision de la directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs le mois prochain au Parlement européen ;

Estime que les mesures pragmatiques contenues dans le présent projet de loi visent à revenir à l'esprit initial du droit du détachement des travailleurs et doivent être soutenues ;

Estime que les assouplissements apportés par le texte en fonction des zones du territoire ou des secteurs sont de nature à renforcer l'attractivité de notre territoire ;

Estime que la plus grande fermeté doit être de mise pour lutter contre la fraude au détachement et contre le travail illégal ;

Recommande au Gouvernement de s'assurer, lors de la négociation des accords bilatéraux visant à adapter les exigences administratives dans les zones frontalières, qu'à défaut d'être réciproques ceux-ci soient équilibrés et prennent en compte nos intérêts nationaux ;

Recommande que l'assouplissement des contraintes administratives sur certaines zones ou professions permette de recentrer les contrôles de l'inspection du travail sur les activités où la fraude est récurrente et souvent très sophistiquée.