

# TRAVAILLEURS DÉTACHÉS : COMMENT GARANTIR UNE MOBILITÉ ÉQUITABLE ?

Sofia Fernandes | *Chercheuse senior, Institut Jacques Delors*

Les ministres du travail de l'UE se retrouvent le 23 octobre, à Luxembourg, pour une réunion déterminante pour l'encadrement européen des travailleurs détachés. La France exige un durcissement du recours à cette pratique, qui souffre avant tout d'un problème de contournement des règles existantes. D'où l'idée avancée par la Commission Juncker d'une Autorité européenne du travail, nouveau chantier de « l'Europe sociale ».

En 2015, il y a eu environ 2 millions de détachements au sein de l'Union européenne (envoi par l'employeur d'un salarié dans un autre État membre en vue d'y fournir un service à titre temporaire), ce qui représente 0,9% de l'emploi total dans l'UE-28. Malgré l'ampleur limitée de ce phénomène, le détachement est l'un des sujets qui reçoit le plus d'attention dans le débat politique sur l'Europe en France. Il est associé à une concurrence sociale déloyale entre pays, qui nuit à l'image de l'Europe. De plus, les divisions entre États de l'UE à ce sujet donnent le spectacle d'une Europe désunie. Définir des règles plus protectrices des droits des travailleurs, mieux lutter contre les abus et les fraudes au détachement - notamment grâce à la création d'une Autorité européenne du travail - et promouvoir une véritable convergence sociale et salariale au sein de l'UE sont les ingrédients pour une mobilité plus équitable des travailleurs détachés au sein de l'UE.

## **Travailleurs détachés : une « rémunération égale » mais des cotisations sociales différenciées**

L'adoption de la directive sur les travailleurs détachés en 1996 visait à faciliter la libre circulation des services au sein du marché unique, tout en garantissant un certain niveau de protection pour les travailleurs. Vingt ans plus tard, alors que les écarts de coûts du travail entre les pays se sont accrus suite aux élargissements de l'UE, les priorités se sont inversées. Le défi aujourd'hui est avant tout de mieux protéger les travailleurs, tout en limitant les entraves à la libre circulation des services. À cette fin, la Commission a proposé en mars 2016 une révision de la directive de 1996 dans l'objectif de garantir le respect du principe du « même salaire pour le même travail au même endroit ». La directive en vigueur n'impose aux employeurs que le respect du salaire minimum du pays d'accueil. La Commission a proposé de remplacer dans la directive la référence au « taux de salaire minimal » par la notion plus large de « rémunération » qui comprend

« tous les éléments de la rémunération rendus obligatoires par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales, par des conventions collectives ou des sentences arbitrales déclarées d'application générale »<sup>1</sup>.

Des économistes sont dubitatifs sur l'utilité de l'instauration du « principe du salaire égal » dans la mesure où deux travailleurs nationaux exerçant le même métier peuvent avoir des rémunérations très différentes, selon notamment leur ancienneté, leur productivité ou la marge de bénéfice de leur entreprise<sup>2</sup>. Toutefois, si prévoir les mêmes règles de rémunération n'est pas une condition suffisante pour garantir que les travailleurs détachés bénéficieront d'une égalité de salaire, c'est pour le moins une condition nécessaire. Le fait d'établir que les travailleurs détachés seront couverts par les conventions collectives d'application générale ne peut qu'avoir un impact positif sur la réduction des écarts de rémunération entre travailleurs détachés et ceux bénéficiant d'un contrat national.

Si une rémunération égale est souhaitée, la révision de la législation européenne ne remet pas à ce stade en cause le principe de base du détachement, selon lequel le travailleur détaché maintient son contrat de travail dans son pays d'origine et est donc couvert par la sécurité sociale et le droit social - par exemple en matière de chômage, de retraite ou d'accidents du travail - de son pays d'origine, où il paye ses cotisations sociales. Du fait des écarts de charges entre les pays, un travailleur détaché peut s'avérer moins coûteux pour un employeur qu'un recrutement local quand les charges sociales du pays d'origine sont plus faibles que celles du pays d'accueil. Toutefois, ce gain potentiel lié aux

1. Commission européenne, *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services*

2. Zsolt Darvas, *Revision of the Posted Workers Directive misses the point*, Blogpost, Bruegel, 18 octobre 2017.

écarts de cotisations sociales est entièrement ou en partie annulé (dans le cadre d'un détachement légal) par le surcoût du détachement pour l'employeur lié à l'obligation de verser une indemnité au travailleur – qui s'ajoute au salaire – pour couvrir ses frais de détachement (voyage, logement, nourriture). De plus, dans le cas de la France, s'agissant du salaire minimum, le taux des cotisations sociales patronales est depuis 2015 – avec les exonérations prévues par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) – parmi les plus faibles de l'UE et en dessous de celui de la Pologne ou du Portugal, les deux principaux pays d'envoi de travailleurs détachés en France<sup>3</sup>. Cette question des cotisations sociales ne relève cependant pas de la directive sur le détachement mais bien du règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, dont la révision est également en cours<sup>4</sup>. Le débat pourra donc s'ouvrir prochainement sur cette question, Emmanuel Macron ayant récemment défendu que « le niveau le plus élevé de cotisations [entre celui du pays d'accueil et celui du pays d'origine] soit payé, mais au profit du pays d'origine. Cet argent alimentera un fonds de solidarité qui bénéficiera aux pays les moins riches pour les aider à converger »<sup>5</sup>.

### **Révision de la directive sur le détachement : quel compromis possible ?**

Après une tentative de blocage de la révision de la directive de 1996 par la procédure de « carton jaune » lancée par les parlements de 11 pays de l'UE<sup>6</sup> et après une année de négociations, les ministres du travail de l'UE étaient sur le point d'adopter une orientation commune sur ce dossier en juin dernier. C'était sans compter sur le durcissement de la position française à la suite de l'élection d'Emmanuel Macron, au nom d'une « Europe qui protège ». La France a présenté de nouvelles exigences et le défi est, depuis, de rapprocher les positions de ceux qui soutiennent la position française et de ceux qui s'y opposent. Un compromis impliquera inévitablement des concessions de part et d'autre.

L'une des principales exigences de la France est de réduire la durée du détachement à 12 mois contre 24 dans la proposition initiale de la Commission (au terme de ce délai, le contrat du travailleur basculera vers le droit du travail du pays d'accueil). Cette disposition

permettrait de clarifier la nature temporaire du détachement. La France s'appuie sur l'argument de la durée annuelle moyenne du détachement – 4 mois environ dans l'UE, moins de 2 mois en France – pour convaincre ses partenaires à limiter le principe du détachement à un an, ce qui aurait un fort impact positif sur l'opinion publique française. Si la France parvient à rallier ses partenaires à sa cause, il lui restera à convaincre les membres du Parlement européen, sachant que dans son rapport la commission emploi et consommateurs du PE a maintenu la proposition initiale de la Commission de 24 mois (ce qui correspond à ce qui est déjà prévu dans le règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale). En ce qui concerne la rémunération, la France souhaite garantir une référence explicite aux indemnités de transport, d'hébergement et de repas, en vue d'éviter leur assimilation à des éléments de rémunération. Aujourd'hui, trop souvent, ces indemnités sont incluses dans la rémunération pour le calcul du respect du salaire minimum, sachant de plus que ces indemnités ne sont pas soumises à charges sociales. Cette exigence française apporterait une clarification nécessaire et aurait un impact positif réel sur la rémunération des travailleurs détachés.

La question de l'inclusion du transport routier dans le champ d'application de cette directive sur le travail détaché (souhaitée par la France) ou le traitement de ce secteur d'activité dans une loi spécifique pour mieux faire face à ses problèmes particuliers (comme le défendent la Commission – qui a présenté en mai dernier son paquet législatif « Europe en Mouvement » et le Parlement) est l'une des questions clefs de l'accord à trouver. Reste à savoir si la France peut former une majorité qualifiée de pays au sein du Conseil de l'UE qui soutienne sa position. À défaut, une concession de la France sur cette question lui permettra probablement d'avoir gain de cause, au Conseil, sur d'autres dispositions de la directive.

### **Garantir le respect de la législation : renforcer la lutte contre les abus et les fraudes**

La révision des règles prévues dans la directive n'est toutefois qu'une étape nécessaire mais insuffisante pour améliorer la situation des travailleurs détachés et garantir une concurrence loyale entre les entreprises. Car l'un des principaux problèmes du détachement aujourd'hui, comme le mettent en évidence de nombreuses études sur ce sujet, n'est pas le détachement légal mais bien celui qui se fait en violant ou contournant les règles européennes. Les types d'abus et de fraude qui se vérifient aujourd'hui sont multiples. Certaines entreprises choisissent un pays d'implantation en fonction du faible coût des cotisations sociales pour bénéficier de la législation sur le détachement, mais n'ont qu'une activité faible – voire inexistante – dans ce pays (entreprises

3. Marine Cheuvreux et Rémy Mathieu, « Concurrence sociale des travailleurs détachés en France : fausses évidences et réalités », Lettre d'information Trésor-Éco, n° 171, juin 2016.

4. Proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 (COM [2016] 815 final).

5. *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, le 26 septembre 2017 à La Sorbonne.

6. La procédure du « carton jaune » est un mécanisme de contrôle de la subsidiarité, qui permet aux parlements nationaux des États membres d'émettre des avis motivés s'ils estiment qu'un projet d'acte législatif ne respecte pas le principe de subsidiarité. Les 11 pays dont les parlements nationaux ont présenté ce carton jaune sont : Bulgarie, Hongrie, Croatie, République tchèque, Pologne, Estonie, Roumanie, Lituanie, Lettonie, Slovaquie et Danemark.

« boîtes aux lettres »). D'autres ne respectent pas la réglementation du pays d'origine quant au versement des cotisations sociales (la distance entre l'administration de sécurité sociale et le lieu de travail rend difficile le contrôle du paiement complet effectif des cotisations) ou les dispositions du droit du travail du pays d'accueil (par exemple, le nombre d'heures rémunérées est inférieur à celles travaillées et/ou les heures supplémentaires ne sont pas majorées). Afin de mieux lutter contre ces irrégularités, les pays de l'UE ont adopté en 2014 une directive dite d'exécution<sup>7</sup> qui renforce la lutte contre la fraude et la protection des travailleurs détachés. Cette directive permet notamment de mieux lutter contre les entreprises « boîtes aux lettres » en présentant une liste de critères d'évaluation pour déterminer si les conditions liées au détachement sont remplies en matière d'activité réelle de l'entreprise dans l'État d'origine. Elle met également en place un mécanisme de responsabilité solidaire des donneurs d'ordre vis-à-vis de leur sous-traitant direct dans le secteur du bâtiment.

Le renforcement de la lutte contre les abus et les fraudes doit être une priorité. Si les nouvelles dispositions de la directive ne sont pas respectées, elles ne permettront naturellement pas l'amélioration de la situation des travailleurs détachés en Europe. À cette fin, il est crucial d'améliorer la coopération administrative entre États de l'UE. Lors d'un contrôle, les autorités compétentes du pays d'accueil ont besoin d'avoir accès à des informations détenues par les autorités du pays d'origine. Si la communication est défaillante, les contrôles ne seront pas efficaces. La révision du règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale est une occasion pour améliorer cette coopération entre autorités nationales, en fixant notamment des délais clairs pour les échanges d'informations. Il serait également utile de garantir que la déclaration A1 (document qui indique que le travailleur paye ses cotisations sociales dans un autre pays de l'UE) soit envoyé préalablement au détachement. Au-delà de la coopération entre autorités nationales, les stratégies abusives et frauduleuses seront mieux combattues si les États établissent des sanctions suffisamment importantes pour être dissuasives pour les entreprises qui contournent les règles, s'ils adoptent des plateformes en ligne pour les déclarations de détachement ou encore s'ils créent, dans les inspections du travail et de la sécurité sociale, des unités spécialisées dans le travail détaché, comme en Belgique.

### Vers une « Autorité européenne du travail »

Il est du ressort des autorités nationales de veiller au respect des règles européennes. Cet argument

ne doit cependant pas décharger la Commission de toute responsabilité dans ce domaine. Il y a encore quelques années, la surveillance des banques dans la zone euro était assurée par des superviseurs nationaux ; aujourd'hui, cette surveillance est assurée par une autorité européenne. Dans le cadre de la mobilité transfrontalière - parce qu'il y a des difficultés au niveau national pour assurer une application effective des règles -, renforcer le rôle de l'UE est un impératif. La Commission le reconnaît, Jean-Claude Juncker ayant récemment proposé la création d'une Autorité européenne du travail<sup>8</sup>, une proposition saluée par le président français. Cette initiative fera suite au lancement, en 2016, de la Plateforme européenne de lutte contre le travail non-déclaré.

Les modalités de la future Autorité européenne du Travail restent à définir mais il est déjà certain qu'il ne s'agira pas d'un corps européen d'inspecteurs du travail qui remplacerait les inspecteurs nationaux dans le contrôle du détachement. Le rôle de cette autorité sera davantage de faciliter et de coordonner les échanges entre les autorités nationales. Il sera ainsi utile qu'elle puisse pallier les difficultés de liaisons et d'échanges d'informations entre autorités nationales, avoir un rôle d'arbitrage en cas de conflits (notamment des différents sur la validité des formulaires), organiser des inspections conjointes par des autorités de différents pays et aussi créer une plateforme qui relie les systèmes informatiques des systèmes de sécurité sociale des États de l'UE pour un accès centralisé aux formulaires de détachement. En 2013, l'Assemblée nationale française a appelé, dans une résolution<sup>9</sup>, à la création d'une « Agence européenne de contrôle du travail mobile » et a proposé la création d'une carte électronique sécurisée du travailleur européen ainsi que la mise en place d'une « liste noire d'entreprises et de prestataires de services indécents », où seraient inscrites les entreprises condamnées à une sanction pour fraude au détachement. Ces deux propositions mériteront d'être étudiées dans le cadre de la mise en place de la future Autorité européenne du travail. Néanmoins, la Commission a déjà clarifié que cette autorité ne se concentrera pas que sur le détachement mais concernera toutes les questions de mobilité transfrontalière, y compris la lutte contre le travail non-déclaré par exemple. Le contrôle de la mobilité ne sera que l'un des deux volets de compétences de cette autorité. Le deuxième sera le soutien à la mobilité (à travers par exemple un guichet unique pour les citoyens et les entreprises en matière de mobilité transfrontière), en

7. 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.

8. Jean-Claude Juncker, *Discours sur l'état de l'union 2017*, le 13 septembre 2017 au Parlement européen.

9. Résolution européenne de l'Assemblée nationale n°185 (2012-2013) du 11 juillet 2013 sur la proposition de directive relative à l'exécution de la directive sur le détachement des travailleurs (article 5).

s'appuyant sur les structures préexistantes, comme le portail européen sur la mobilité de l'emploi (EURES).

### De la concurrence sociale à la convergence sociale

Certains pays à hauts revenus veulent renforcer le cadre réglementaire du détachement pour limiter le risque de concurrence sociale lié à cette forme de mobilité. De leur côté, les pays à faibles revenus mettent plutôt l'accent sur la nécessité de résoudre la cause première de la forte mobilité de leurs travailleurs, à savoir les écarts de coûts du travail importants entre pays. Ils prônent une véritable convergence sociale et salariale au sein de l'UE. Cette convergence doit être une ambition, comme l'a rappelé le président français, pour tous les pays européens. Le détachement deviendrait-il obsolète si ce processus de convergence est réalisé avec succès ? Absolument pas. Actuellement, environ 35% des détachements dans l'UE se font de pays à hauts revenus vers d'autres pays à hauts revenus, soit un pourcentage légèrement supérieur à celui des détachements des pays à faibles vers ceux à hauts revenus.<sup>10</sup> De plus, l'un des motifs du détachement est de pallier le manque de main d'œuvre des pays. Ces

pénuries – qui auront tendance à s'accroître – sont déjà visibles dans certains secteurs/pays (dans certains métiers du secteur de la construction en France ou du secteur de l'aide à la personne au Luxembourg par exemple).

Au-delà de la question des travailleurs détachés, les Vingt-Huit ont par ailleurs une échéance majeure d'ici fin 2017 pour renforcer la dimension sociale du projet européen. Lors du sommet social de Göteborg (Suède) le 17 novembre prochain, les dirigeants européens doivent proclamer le « Socle européen des droits sociaux »<sup>11</sup>, présenté par la Commission en avril dernier. Il constitue l'initiative phare du président Juncker pour doter l'UE d'un « triple A social ». Ce débat si crucial a été occulté par celui sur les travailleurs détachés. Un accord le 23 octobre entre ministres du travail de l'UE pour une position commune sur le détachement est nécessaire non seulement pour faire avancer ce dossier mais aussi pour ouvrir le débat public à l'échéance si importante de Göteborg. Le « Socle européen des droits sociaux » offre un outil au service de la convergence sociale au sein de l'UE, qui mérite d'être connu.

10. Voir Uuriintuya Batsaikhan, « EU posted workers: separating fact and fiction », Bruegel, 31 août 2017.

11. Commission européenne, *Recommandation établissant le Socle européen des droits sociaux*, 26 avril 2017.

### ENCADRÉ ► Le détachement en chiffres

En 2015, il y a eu environ 2 millions de détachements au sein de l'UE. Cela ne représente que 0,9% du nombre total d'emplois dans l'UE. De plus, compte tenu du fait que les détachements ont une durée annuelle moyenne d'environ quatre mois, la part du détachement sur l'emploi en équivalent temps plein est encore plus faible, environ 0,4%. Cette forme de mobilité temporaire est donc une réalité d'ampleur limitée, bien qu'elle soit en forte expansion. En effet, entre 2010 et 2015, le nombre de détachements a augmenté de 41,3 %. Malgré son faible impact sur l'emploi total, le détachement est en outre très concentré dans certains pays et dans certains secteurs d'activité.

En termes d'activité économique, 41,6% des détachements sont concentrés dans le secteur de la construction. Les deux autres principaux secteurs d'activité pour les travailleurs détachés sont l'industrie manufacturière (24,6 %) et les services liés à l'éducation, à la santé, à l'action sociale et à l'art (14,2 %).

Le principal pays d'accueil de travailleurs détachés est l'Allemagne (418 908 travailleurs en 2015), suivie par la France (177 674) et la Belgique (156 556). La France et l'Allemagne font aussi partie des trois pays qui détachent le plus de travailleurs en Europe, juste derrière la Pologne (130 468, 218 006 et 251 107 respectivement).

En France, les trois principales nationalités de travailleurs détachés sont les Polonais, les Portugais et les Espagnols. Alors que le nombre total de travailleurs détachés dans l'UE est en hausse entre 2014 et 2015, le nombre de travailleurs détachés en France a baissé de 7% en 2015 par rapport à l'année précédente. En contrepartie, le nombre de travailleurs détachés français a augmenté sur la même période de 9%.

Source : Commission européenne, *Report on Posting of Workers* - Report on A1 portable documents issued in 2015, décembre 2016.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors