

QUELLE AMBITION POUR L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DU TRAVAIL ?

■ **SOFIA FERNANDES**

Chercheuse senior,
Institut Jacques Delors



Résumé

L'idée de créer une Autorité européenne du travail est le plus souvent associée à la nécessité de mieux faire respecter les règles européennes en matière de mobilité des travailleurs, compte tenu des difficultés rencontrées au niveau national pour détecter, prévenir et lutter contre les cas d'abus et de fraude qui se vérifient aujourd'hui, comme l'illustre la question emblématique des travailleurs détachés. Cette initiative repose toutefois sur un deuxième argument, moins souvent mis en avant mais tout aussi important : celui de faciliter la mobilité européenne, notamment en garantissant un meilleur accès à l'information pour les citoyens et les entreprises.

La future Autorité ne doit pas se borner à n'être qu'une plateforme d'échanges d'informations et de coopération. Cette option, politiquement la plus facile et économiquement la moins coûteuse, ne répondrait pas aux tensions soulevées par la mobilité et au besoin de renforcer le marché européen du travail. Mais la nouvelle agence ne doit pas pour autant devenir une superbe inspection européenne. La doter d'un rôle contraignant sur les États manque aujourd'hui de base juridique établie.

Entre ces deux écueils, il y a place pour confier à l'Autorité européenne quatre missions : i) faciliter la coopération administrative entre autorités nationales, y compris pour la résolution de litiges ; ii) offrir un centre d'expertise et de formation aux autorités nationales compétentes ; iii) lutter contre les abus à la législation sociale et du travail et soutenir des activités de contrôle conjoint transfrontière ; iv) fournir un guichet unique aux citoyens et aux entreprises pour l'accès aux informations relatives à la libre circulation des travailleurs et des services.

La montée en puissance de cette Autorité doit suivre une approche incrémentale, sans écarter la possibilité qu'elle soit dotée, à moyen/long termes et dans des situations précises, d'un rôle contraignant. Ses moyens humains et financiers devront croître en conséquent. Son organisation peut s'inspirer de celles d'autres agences européennes. À l'instar d'Europol ou Eurojust, elle devra accueillir des officiers de liaisons de chaque pays et avoir un point de contact unique au sein de chaque pays. Et, comme pour d'autres agences européennes dans le domaine de l'emploi, les partenaires sociaux devront être impliqués dans sa gouvernance.

L'auteure remercie Justine Daniel pour son travail d'assistante de recherche et Pascal Lamy, Sébastien Maillard, Frank Vandenbroucke et Philipp Ständer pour leurs commentaires sur ce papier. L'auteure tient à remercier également Marco Boly, Jean-Louis Bourlanges, Patrick Delvetere, Philippe Dingeon, Martine Duvivier, Arnaud Emériaux, Christine Labat, Marina Mesure, Jean-Christophe Paris, Garance Pineau, Luc Tholoniati et Laurent Vilboeuf pour leurs échanges sur ce sujet.

INTRODUCTION

Dans son discours sur l'état de l'Union 2017, le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker a annoncé sa volonté de créer une « Autorité européenne du travail » qui garantisse que « **toutes les règles de l'UE en matière de mobilité des travailleurs soient mises en œuvre de manière juste, simple et efficace** »¹. Cette proposition, saluée par le président français Emmanuel Macron², est avant tout justifiée par la forte augmentation de la mobilité intra-européenne des travailleurs – qui a doublé au cours des dix dernières années – et par les **difficultés rencontrées par les autorités nationales pour prévenir, détecter et lutter contre les abus et les fraudes** liés à cette mobilité.

Ces difficultés existent en particulier dans le cadre du détachement de travailleurs pour des prestations de services dans d'autres États de l'UE, dans la mesure où les autorités du pays d'accueil, pour mener à bien leurs contrôles, sont tributaires de l'accès à des informations détenues par les autorités du pays d'origine. Dans un contexte de coopération défaillante entre autorités nationales, le statut du travailleur détaché a été détourné par des employeurs peu scrupuleux afin de réduire le coût de leur main d'œuvre. L'impact négatif de cette réalité est multiple : des travailleurs sont exploités ; des entreprises subissent une concurrence déloyale ; des pays enregistrent des pertes de recettes (cotisations sociales et impôts). Cela nourrit la méfiance des Européens à l'égard du projet européen.

Pour faire face à ces situations, la Commission a mis en place des instruments et plateformes visant à faciliter les échanges d'information et la coopération entre autorités nationales. Elle a également proposé une révision des règles européennes, notamment concernant le détachement et la coordination des systèmes de sécurité sociale³. Aujourd'hui, la Commission semble prête à aller plus loin. Alors que mettre en œuvre et garantir le respect des règles européennes est une compétence des États, l'exécutif européen souhaite doter l'UE d'un rôle renforcé pour soutenir leur action. Déjà en 2013, Michel Barnier, alors membre de la Commission européenne en charge du Marché Unique, soulignait la nécessité d'aller dans cette direction : « Il faudra, un jour ou l'autre, créer une agence de contrôle (européenne) pour coordonner et renforcer la mission des inspecteurs du travail »⁴.

Si **l'idée d'une autorité européenne du travail (AET) est, en soit, bienvenue, reste à savoir quel sera le degré d'ambition de la proposition de la Commission**⁵. S'agira-t-il d'une autorité dotée uniquement d'un rôle de soutien aux autorités nationales, ou aura-t-elle un rôle opérationnel, voire contraignant ? Sera-t-elle exclusivement une autorité de contrôle ou aura-t-elle une mission plus large visant à renforcer le marché unique du travail ? Le débat sur cette proposition se limitera-t-il aux tâches et à la structure de cette future autorité ou s'inscrira-t-il dans une réflexion plus globale pour la définition d'une stratégie européenne à moyen/long terme de convergence sociale et salariale ascendante au sein de l'UE ?

1. Jean-Claude Juncker, *Discours sur l'État de l'Union*, 13 septembre 2017.

2. Emmanuel Macron, *Discours à la Sorbonne pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, 26 septembre 2017.

3. Directive 2014/67/UE datée du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive sur le détachement des travailleurs, proposition de directive 2016/0070 (COD) datée du 8 mars 2016 modifiant la directive sur le détachement des travailleurs, proposition de règlement 2016/0397 (COD) datée du 13 décembre 2016 modifiant le règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et son règlement d'application.

4. « *Barnier propose une agence européenne d'inspection du travail* », Reuters, 3 décembre 2013. L'institut Jacques Delors a soutenu au cours des dernières années cette idée lancée par Michel Barnier. Voir par exemple : David Rinaldi, « *Un nouvel élan pour l'Europe sociale* », Institut Jacques Delors, février 2016.

5. Le 13 mars 2018, la Commission européenne présentera son paquet « Équité sociale » qui inclut une proposition de règlement pour une Autorité européenne du travail, une recommandation sur l'accès à la protection sociale pour tous et une communication sur le numéro de sécurité sociale européen.

Les prochains mois seront cruciaux pour garantir que l'autorité qui sera créée apportera une réelle valeur ajoutée pour garantir une mobilité équitable au sein de l'UE. Aussi, dans un contexte où les mouvements populistes utilisent des arguments liés à la mobilité intra-européenne pour nourrir des réactions de replis sur soi contraires au projet européen, il est essentiel de porter cette question dans le débat public. Il est indispensable de clarifier le « pourquoi », le « quoi » et le « comment » de cette proposition auprès des citoyens. **L'objectif de ce Policy paper est ainsi double : aider à décrypter cette question et contribuer à la réflexion sur la définition de cette future autorité européenne du travail.** À cette fin, nous commençons par rappeler les arguments en faveur de la mise en place de cette autorité (partie 1) ; nous débattons ensuite du rôle qu'elle doit avoir (partie 2) et analysons ses missions et ses tâches (partie 3) ; enfin nous présentons des pistes pour sa structure et gouvernance (partie 4).

1 . POURQUOI UNE « AUTORITÉ EUROPÉENNE DU TRAVAIL » EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

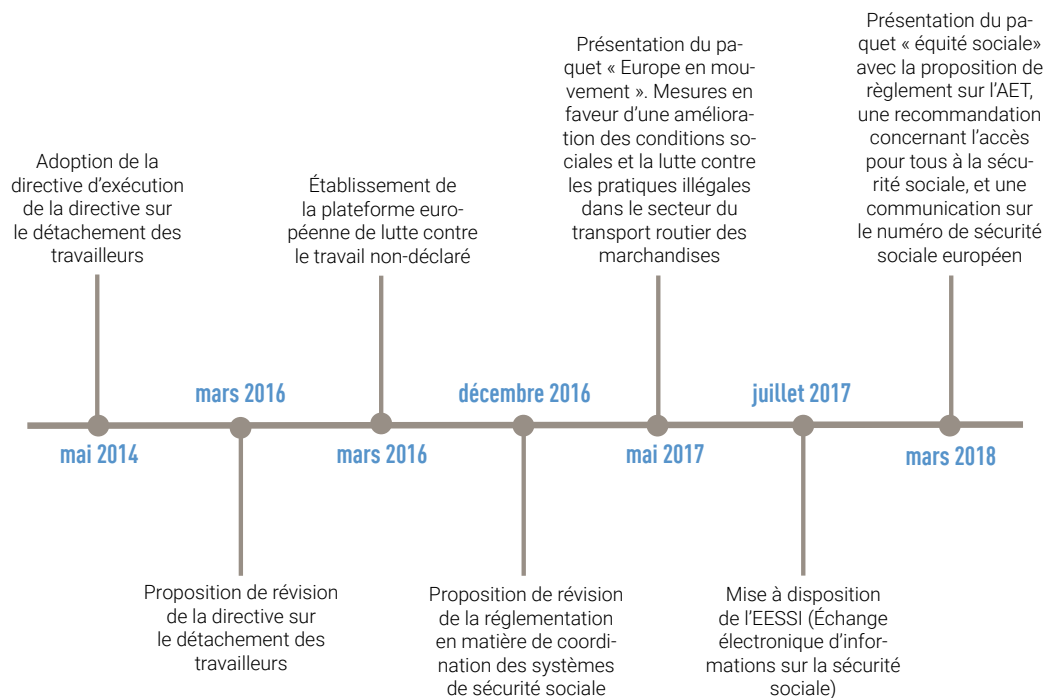
L'idée de créer une autorité européenne du travail s'inscrit dans le cadre des initiatives européennes visant à **garantir une mobilité équitable des travailleurs au sein de l'UE** (voir figure 1). La libre circulation des travailleurs et la liberté de prestation de services sont deux piliers fondamentaux du marché unique et ne doivent pas être remis en question. Pour autant, il est impératif de garantir que la mobilité des travailleurs s'inscrit dans un cadre où les règles européennes et nationales sont respectées, afin que les droits des travailleurs mobiles soient protégés et que cette mobilité ne soit pas source d'une concurrence sociale déloyale.

Or, aujourd'hui, **l'action des autorités nationales est insuffisante pour garantir le respect des règles européennes en matière de mobilité. Cela est dû en partie à un manque de moyens des autorités nationales dans de nombreux pays, mais aussi à des difficultés de coopération entre elles**, en particulier en matière de contrôle du détachement de travailleurs. L'UE a un rôle nécessaire à jouer pour pallier ces difficultés et contribuer à mieux prévenir, détecter et lutter contre les abus et les fraudes qui ont aujourd'hui lieu dans les situations de mobilité transnationale.

La Commission justifie la création de l'AET par un deuxième argument, celui de **remédier à l'accès insuffisant de la part des travailleurs et des entreprises aux informations concernant leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils travaillent/développent leur activité dans un autre État de l'UE**. Ce choix de la Commission d'élargir l'argumentaire en faveur de la création de l'AET au-delà de l'enjeu du contrôle du respect des règles est judicieux. **Doter l'AET d'une mission positive – celle de faciliter les démarches des travailleurs et entreprises qui profitent du droit à la libre circulation – est important pour des raisons fonctionnelles et politiques.** Non seulement cela renforcera le rôle que l'AET peut jouer pour améliorer le fonctionnement et renforcer le dynamisme du marché unique du travail, comme cela est utile pour limiter le risque que la création de l'AET ne soit perçue par certains pays comme un instrument visant à limiter la mobilité intra-européenne, ce qui minerait leur soutien envers cette initiative de la Commission.

Ce double argumentaire en faveur de la création de l'AET – faciliter la mobilité intra-européenne (1.1.) et garantir le respect des règles européennes en matière de mobilité (1.2.) – est détaillé ci-après.

FIGURE 1 ■ Aperçu des initiatives récentes de la Commission visant à garantir une mobilité équitable des travailleurs au sein de l'UE



1.1 Faciliter la mobilité intra-européenne : offrir un meilleur accès à l'information aux travailleurs et aux entreprises

Il y a aujourd'hui environ 16 millions de citoyens européens qui vivent et travaillent dans un autre pays de l'UE, ce qui est deux fois plus qu'il y a dix ans. Malgré cette forte augmentation, la mobilité intra-européenne reste limitée : les travailleurs mobiles ne représentent que 3,7% de la population active de l'UE. Certes, la libre circulation des travailleurs pose aujourd'hui un certain nombre de difficultés auxquelles il faut répondre. Il ne faut cependant pas négliger le fait que **la mobilité intra-européenne des travailleurs**, dans la mesure où elle se fait dans le respect des règles européennes et nationales en matière d'emploi et de sécurité sociale, **contribue au bon fonctionnement du marché unique**, notamment pour répondre aux déficits d'emplois et de compétences auxquels font face certains pays. Elle constitue également **un instrument de stabilisation pour la zone monétaire commune** en cas de choc asymétrique.

Il existe encore aujourd'hui de nombreux freins à la libre circulation des travailleurs et la libre prestation de services par les entreprises. **La Commission a présenté ces dernières années plusieurs initiatives visant à lever ces freins.** Dans ce cadre, une directive a été adoptée en 2014 visant à faciliter l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans les situations de mobilité, notamment en créant des points de contact nationaux fournissant aide, information et conseil dans ce domaine⁶. Cette même année, la directive d'exécution sur le détachement prévoyait que chaque pays devrait créer un site internet national unique, disponible en plusieurs langues, présentant les informations utiles aux entreprises souhaitant réaliser des prestations de service sur leur territoire. La Commission a également réformé EURES (le réseau européen des services publics de l'emploi) afin de faciliter l'accès aux offres d'emploi à travers l'UE et a proposé (notamment dans le cadre de la révision du règlement de coordination des systèmes de sécurité sociale) de nouvelles mesures relatives à la portabilité des droits sociaux des travailleurs mobiles.

⁶. Directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 et relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.

Malgré ces nombreuses initiatives, la Commission souligne dans son évaluation d'impact initial concernant l'AET, qu'il y a toujours **un accès insuffisant à l'information et un manque de transparence concernant les droits et les obligations des citoyens et des entreprises dans les situations de mobilité** transnationale. Cela est notamment dû à une dispersion des sources d'informations existantes et à leur manque de visibilité. Cela alourdit les démarches des entreprises qui font des prestations de services dans d'autres pays de l'UE et augmente le risque que les travailleurs mobiles soient exposés à des abus. Pour illustrer l'insuffisance du cadre actuel, la Commission souligne que la majorité des cas relatifs à l'accès à l'emploi soumis à « L'Europe vous conseille » (le service de conseil de l'UE pour les citoyens et les entreprises) concerne des demandes générales d'information sur les droits, les conditions et les formalités pour travailler dans un autre pays de l'UE⁷.

1.2 Garantir une mobilité équitable : renforcer la coopération entre autorités nationales et mieux prévenir, détecter et lutter contre les abus et les fraudes

La bonne coopération entre les autorités nationales compétentes est nécessaire pour garantir une mobilité équitable au sein du marché unique. Cette coopération doit notamment permettre de mieux lutter contre le travail non-déclaré. A cette fin, la Commission a lancé en 2016 la Plateforme européenne de lutte contre le travail non-déclaré (voir tableau 1). Néanmoins, c'est en matière de détachement que la coopération entre autorités nationales est particulièrement nécessaire, compte tenu de la nature transnationale de l'activité du travailleur détaché. En effet, ce dernier a son contrat de travail dans son pays d'origine - et est rattaché au système de protection sociale de ce pays, où ses cotisations sociales sont dues - mais exerce son activité de façon temporaire dans un autre pays. **Sans une coopération rapide et efficace entre les autorités nationales du pays d'accueil et du pays d'origine, la détection des abus et des fraudes s'avère difficile.** Aujourd'hui, le statut du travailleur détaché est trop souvent détourné. Les irrégularités qui se vérifient sont multiples, incluant l'existence d'entreprises « boîtes aux lettres » (qui installent leur siège dans un pays sans y exercer d'activité économique réelle ou substantielle), le non versement – en totalité ou en partie – des cotisations sociales dans le pays d'origine ou encore le non-respect du droit du travail du pays d'accueil⁸.

Les difficultés qui existent aujourd'hui dans la coopération entre les autorités nationales et qui empêchent de lutter efficacement contre ces dérives sont nombreuses. Avant tout, **les autorités du pays d'accueil rencontrent des difficultés à avoir accès à des documents et informations détenues par les autorités du pays d'origine**, qui leur permettent par exemple de vérifier la validité des certificats attestant l'affiliation du travailleur au système de sécurité sociale du pays d'origine (certificat A1) ou de confirmer que l'entreprise a une activité réelle et effective dans son pays d'origine. Des délais de réponses trop longs ou l'absence de réponse des autorités du pays d'origine entravent la détection des irrégularités. Et ce malgré l'introduction, dans la directive d'exécution sur le détachement datant de 2014, d'une disposition qui prévoit des délais de réponse limités à 25 jours ouvrables (le respect de cette disposition est néanmoins basé sur le principe de coopération loyale, son non-respect n'est pas sanctionné). Or, le détachement, de par sa nature temporaire (il dure en moyenne environ quatre mois dans l'UE, moins de deux mois en France) exige de la rapidité dans le traitement des dossiers.

Pour faciliter la tâche des autorités nationales, la Commission a créé des **outils et des réseaux de partage d'information et de coopération** (voir tableau 1). Néanmoins, l'exécutif européen reconnaît que ces réseaux **sont fragmentés et gagneraient à être mieux articulés**. Il y a une stratification de réseaux séparés dans le domaine du détachement, du travail non-déclaré et

7. Commission européenne, *Évaluation d'impact initiale sur l'Autorité européenne du travail*, 28 novembre 2017.

8. Voir Sofia Fernandes, « *Travailleurs détachés : comment garantir une mobilité équitable* », Institut Jacques Delors, octobre 2017.

de la coordination de la sécurité sociale : chacun traite d'un ou plusieurs domaines spécifiques sous leur responsabilité alors que les problèmes traités bénéficieraient souvent d'une approche plus intégrée.

TABLEAU 1 ■ Aperçu des principaux outils et structures européens existants en matière de coopération administrative dans le domaine de l'emploi et la sécurité sociale

| | Comité des hauts responsables de l'inspection du travail (SLIC) (décision 95/319) | Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale (CACSSS) (règlement 883/2004) | Plateforme de lutte contre le travail non-déclaré (décision 2016/244) | Système d'information du Marché Intérieur (IMI) (règlement 1024/2012) | Échanges électroniques d'information sur la sécurité sociale (EESSI) (règlement d'application 987/2009) |
|---|--|---|--|---|--|
|  Qu'est-ce que c'est ? | <p>Ce comité a commencé à se réunir en 1982 et existe formellement depuis 1995. Il est composé de deux représentants des services de l'inspection du travail de chaque pays et se réunit deux fois par an. Il vise à assister la Commission dans la surveillance de l'application du droit de l'UE dans le domaine de la santé et la sécurité au travail. Il n'a pas de tâches opérationnelles ni de pouvoirs exécutifs.</p> | <p>La commission, composée d'un représentant gouvernemental de chaque État, statue et rend des décisions à la majorité qualifiée sur les questions administratives ou d'interprétation relative à la réglementation européenne en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale. Son secrétariat est assuré par les services de la Commission.</p> | <p>La plateforme est composée d'un représentant de chaque pays en lien avec les autorités nationales compétentes, d'un représentant de la Commission et de représentants des partenaires sociaux. Il s'agit d'un forum d'échanges et de recensement des bonnes pratiques de lutte contre le travail non-déclaré.</p> | <p>L'IMI est un réseau électronique d'échange d'informations qui organise depuis 2008 la coopération administrative entre les autorités compétentes des pays de l'UE dans trois domaines principaux : les qualifications professionnelles, les services et le détachement des travailleurs.</p> | <p>Opérationnel mi-2019, l'EESSI est un système informatique qui reliera les organismes nationaux de la sécurité sociale. Ils pourront ainsi échanger rapidement des informations afin d'améliorer la coordination des systèmes de sécurité sociale européens.</p> |
|  À quoi ça sert ? | <p>Le comité contribue, par des échanges réguliers d'expériences et une analyse des questions pratiques liées au contrôle, à une compréhension mutuelle et une meilleure coopération des inspections du travail. Au fil du temps ses activités ont été élargies à d'autres questions notamment les conditions de travail des travailleurs détachés.</p> | <p>La CACSSS peut être saisie par des autorités nationales en cas de litige. Elle cherche également, via des échanges de bonnes pratiques, à améliorer la collaboration entre les États membres en la matière, et ce notamment à des fins de simplification administrative.</p> | <p>Elle vise à développer une interprétation commune de la législation, à renforcer la coopération et créer des synergies entre les autorités nationales. À cette fin, elle examine les instruments nationaux et de l'UE visant à lutter contre le travail non-déclaré ; étude de nouveaux moyens de lutte contre ce phénomène en améliorant les échanges de données entre administrations nationales ; et encourage l'organisation de sessions de formation communes et d'échange de personnel.</p> | <p>Cet outil permet aux autorités nationales d'identifier leurs homologues afin d'échanger des informations, de notifier des modifications législatives ou encore d'alerter sur une activité de service dangereuse, grâce à des procédures harmonisées et automatiquement traduites.</p> | <p>L'EESSI permettra d'accélérer et d'améliorer le traitement des dossiers individuels, de même que la fiabilité des données échangées, grâce à des documents en ligne structurés et intégrés dans des procédures convenues en commun.</p> |

De plus, en cas de litige entre autorités nationales (notamment concernant la validité d'un certificat A1), **le manque d'outils de résolution des litiges augmente l'incertitude, le temps et le coût de la lutte contre les abus et les fraude.** Le seul outil qui existe est la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale (CACSSS, voir tableau 1) qui peut être saisie en cas de litige concernant des questions administratives ou d'interprétation relatives à la législation européenne en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale. Sa capacité d'intervention et ses pouvoirs sont néanmoins assez faibles. D'abord, elle ne dispose pas de membres permanents, ce qui fait qu'elle ne peut traiter qu'un nombre limité de questions chaque année (au cours des trois dernières années, elle n'a rendu qu'une décision concernant l'échange d'informations entre autorités nationales). De plus, ses décisions sont juridiquement non-contraignantes : le travail de cette Commission peut donc être désavoué par les États.

L'insuffisance du cadre actuel est illustrée par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE (CJUE) qui rappelle que, tant que le certificat A1 n'a pas été retiré ou déclaré invalide par l'autorité d'origine, il continue à produire des effets juridiques et l'autorité du pays d'accueil ne peut

en aucun cas le retirer ou déclarer invalide unilatéralement (elle doit suivre la procédure de dialogue et conciliation avec l'autorité du pays d'origine prévue dans la législation européenne), et ce même en cas de non-respect des règles du détachement par l'entreprise (voir affaire A-Rosa, encadré 2). Dans un arrêt datant de février 2018, la CJUE apporte une exception à cette règle : un juge du pays d'accueil peut déclarer inapplicable un certificat A1 s'il constate que ce dernier a été obtenu de manière frauduleuse, mais à condition que l'autorité du pays d'accueil ait saisi l'autorité émettrice du certificat A1 et que cette dernière se soit abstenue de traiter le problème (voir affaire Altun, encadré 1).

Enfin, une autre difficulté concernant la coopération entre autorités nationales, repose sur **l'absence de procédures standards et de soutien à l'organisation d'inspections du travail conjointes** qui s'avèrent nécessaires pour gérer des **cas complexes de fraude ou d'abus qui ont une dimension transnationale**.

Pour remédier à ces difficultés, les États signent entre eux des accords bilatéraux, censés améliorer la coopération entre leurs autorités nationales et ainsi renforcer l'efficacité des contrôles. Dans ce cadre, Emmanuel Macron a par exemple souligné dans son discours lors du sommet de Göteborg que la France a signé des accords avec huit pays et poursuivra la négociation et la signature d'accords bilatéraux en 2018⁹. Si ces accords permettent, selon les acteurs sur le terrain, une réelle amélioration des relations entre les autorités nationales compétentes, il semble évident qu'il y a une valeur ajoutée pour l'action de l'UE si un cadre commun européen renforcé peut remplacer les quelques 350 accords bilatéraux qui seraient nécessaires si chaque pays devait signer un accord avec chacun de ses partenaires européens. La préparation de ces accords exige du temps et des ressources qui pourraient être économisés. De plus, ces accords diffèrent les uns des autres et accentuent pour cette raison la complexité de la gestion des situations transfrontières.

ENCADRÉ 1 ■ Arrêts de la CJUE concernant la possibilité d'écarter un certificat A1 émis par un autre pays de l'UE

Affaire A-Rosa Flussschiff GmbH contre URSSAF

Dans son arrêt C-620/15 du 27 avril 2017 (et dans le prolongement de sa jurisprudence habituelle), la CJUE a considéré que le certificat A1 s'impose à l'institution compétente de l'État membre d'accueil. Dans l'affaire en question, les saisonniers détachés depuis la Suisse de l'entreprise allemande de croisière A-Rosa exerçaient leur activité d'hôtellerie sur des bateaux qui naviguaient exclusivement sur les eaux territoriales françaises. Pour l'URSSAF, ils devaient donc être soumis à la sécurité sociale française ; l'autorité française a donc remis en question la validité des certificats A1 et infligé un redressement à l'entreprise A-Rosa. En réponse à une question préjudicielle adressée par la Cour de Cassation française, la CJUE a considéré que la juridiction du pays d'accueil n'est pas habilitée à remettre en cause la validité d'un certificat A1, et ce même si les conditions d'attribution du certificat ne sont pas respectées. La Cour a estimé que les autorités françaises n'ont pas respecté la procédure à suivre lorsque la validité d'un certificat est sujette à caution : dialoguer avec l'autorité émettrice du certificat A1 et, en cas de litige, faire intervenir la CACSSS.

Affaire Ömer Altun e.a.

Avec son arrêt C-359/16 du 6 février 2018, la CJUE a assoupli sa jurisprudence en y apportant une exception. Cette affaire concernait une entreprise de construction belge qui n'employait quasiment pas de personnel et faisait appel, pour certaines de ses tâches, à des entreprises bulgares qui n'avaient pratiquement aucune activité en Bulgarie et détachaient leurs salariés en Belgique. La CJUE a admis que le juge de l'État d'accueil peut écarter l'application d'un certificat A1 s'il constate qu'il a été obtenu ou invoqué de manière frauduleuse, mais uniquement si l'autorité émettrice du certificat a été saisie d'une demande de réexamen et de retrait à la lumière d'éléments laissant à penser qu'il a été obtenu de manière frauduleuse et qu'elle s'est abstenue de prendre en considération ces éléments. La CJUE précise que la preuve de la fraude suppose deux éléments : les conditions requises aux fins de l'obtention et de l'invoque d'un certificat A1 ne sont pas remplies (élément objectif) et l'intéressé a intentionnellement contourné ou éludé les conditions de délivrance du certificat (élément subjectif).

9. Emmanuel Macron, [conférence de presse](#) lors du Sommet social pour des emplois et une croissance durable à Göteborg (Suède), 17 novembre 2017.

2. AUTORITÉ EUROPÉENNE DU TRAVAIL : VERS UNE AGENCE AVEC DES PRÉROGATIVES PROPRES ?

À ce jour, le rôle de l'UE dans le contrôle du respect des règles européennes en matière d'emploi et de sécurité sociale est confiné à **faciliter la coopération administrative entre autorités nationales**. Ce rôle est assez faible, surtout en comparaison à ce que fait l'UE dans d'autres domaines, notamment dans la surveillance du respect des règles de concurrence, des normes bancaires ou de la protection des consommateurs. Dans ces domaines, l'UE peut intervenir directement, voire imposer des sanctions.

La création de l'AET permettra d'attribuer à l'UE un nouveau rôle en matière de garantie du respect de la législation européenne en matière de mobilité. **Il ne s'agit cependant pas de remplacer les autorités nationales compétentes** (notamment l'inspection du travail et de la sécurité sociale) en créant un corps européen d'inspecteurs du travail. S'il y a un consensus entre la Commission et les États sur ce que ne doit pas être cette nouvelle autorité, reste à définir le rôle qu'elle devra avoir pour compléter le cadre actuel. Trois options peuvent être envisagées : limiter son action à **un rôle de soutien** aux autorités nationales compétentes ; la doter d'**un rôle opérationnel**, ce qui lui permettrait d'entreprendre de nouvelles activités et avoir un rôle d'acteur, plutôt que de simple coordinateur ; enfin, lui conférer un **rôle contraignant**, ce qui impliquerait qu'elle puisse s'imposer, dans certaines situations, aux autorités nationales (voir tableau 2).

Doter l'AET d'un seul rôle de soutien à la coopération administrative entre autorités nationales serait difficilement suffisant pour garantir le respect des règles européennes face aux défis posés par les situations d'abus et de fraude existants. Jan Cremers, enseignant à l'université de Tilburg, souligne dans un papier sur l'autorité européenne du travail l'insuffisance de cette option : « L'expérience pratique des activités de mise en conformité montre que cela [une coopération renforcée] n'apporte pas la garantie d'une mobilité du travail juste. La diversité des opinions et des interprétations par les États membres ou les acteurs impliqués, tout comme la fragmentation et la différenciation trop marquée des compétences, ainsi qu'un manque de considérations sociales dans certains domaines de la réglementation du marché intérieur (ce qui entraîne une absence complète de compétences dans certains domaines pertinents, tels que le droit des entreprises) empêchent de s'attaquer véritablement aux manquements et abus ».¹⁰

La valeur ajoutée de la création de l'AET serait moindre si l'option retenue était de rester sur un seul rôle de soutien aux autorités nationales. Les mêmes résultats pourraient probablement être atteints sans créer l'AET et en améliorant simplement les instruments et structures existants, comme le propose **le patronat européen, Business Europe, qui est dubitatif quant à l'utilité de la création de cette nouvelle autorité**¹¹. À l'inverse, **les syndicats européens sont favorables à l'idée de créer l'AET et** défendent qu'elle soit dotée d'un rôle opérationnel, voire

10. Jan Cremers, "Towards a European Labour Authority. Mandate, main tasks and open questions", Friedrich-Ebert-Stiftung, janvier 2018, p. 13

11. "European labour authority and EU social security number BusinessEurope views", note, 12 janvier 2018.

contraignant dans certains cas¹². D'autres agences européennes dont la mission est de renforcer la coopération entre autorités nationales dans d'autres domaines, sont dotées d'un tel rôle. La définition de l'AET peut s'en inspirer. A titre d'exemple, dans le domaine de la lutte contre la criminalité transfrontière grave, l'agence Eurojust a non seulement un rôle de soutien (notamment en répondant aux demandes d'assistance émanant des autorités nationales compétentes) mais aussi un rôle opérationnel et contraignant. Ainsi, Eurojust peut demander aux États d'entreprendre des enquêtes ou des poursuites sur des faits précis ; l'agence intervient également pour résoudre les conflits de juridiction lorsque plusieurs autorités nationales sont en position d'entreprendre une enquête ou des poursuites ; ou encore, elle finance la mise en place d'équipes communes d'enquête.

Bien qu'il ait été utile que l'AET puisse s'imposer aux autorités nationales dans certaines situations - notamment pour régler des litiges ou engager des inspections conjointes transnationales – **il n'est pas envisageable, dû à l'absence de base juridique, de conférer à cette nouvelle autorité, dès sa création, un rôle contraignant.** La coopération entre autorités nationales dans le domaine de l'emploi et la sécurité sociale est fondée sur le principe de la coopération loyale, prévu dans les traités ; pour doter une autorité européenne d'un pouvoir contraignant sur les autorités nationales, il faudrait revoir les dispositions des traités européens. À cet enjeu concernant la base juridique, s'ajoutent ceux concernant l'impact budgétaire d'une telle option et le probable manque de soutien des États, soucieux de préserver leurs prérogatives nationales, à voir l'AET jouer un tel rôle.

En conclusion, **la création de l'AET doit suivre une approche incrémentale** : dans l'immédiat, elle doit être dotée d'un rôle opérationnel (dont les tâches sont présentées dans le point 3), qui peut être complété, à moyen/long terme, d'une capacité d'action contraignante.

12. "ETUC Position on a ELA – ensuring fairness for workers in the single market", Confédération européenne des syndicats, 14 décembre 2017 ; « Position de la FETBB relatif à la proposition de création d'une Autorité européenne du travail », Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois (FETBB), 27 janvier 2018 ; "UTER position on a European labour authority", Union européenne des transporteurs routiers (UTER), 5 février 2018.

TABEAU 2 ■ Quel rôle pour l'Autorité européenne du travail ?

| | OPTION 1 : RÔLE DE SOUTIEN | OPTION 2 : RÔLE OPÉRATIONNEL | OPTION 3 : RÔLE CONTRAIGNANT |
|---------------|--|--|---|
| AVANTAGES | <ul style="list-style-type: none"> Rationaliser et gérer les instruments et structures existants dans le domaine de la mobilité du travail (p.e. concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale, le détachement, l'inspection du travail, le travail non-déclaré). Fournir des informations aux citoyens et aux entreprises concernant leurs droits et obligations dans les situations de mobilité. | <ul style="list-style-type: none"> Missions prévues dans l'option 1. Fomenter la coopération entre autorités nationales en reprenant des tâches techniques des structures existantes et en les développant pour répondre aux défaillances identifiées et créer des synergies. Fournir des normes techniques communes (non-contraignantes) aux inspections nationales pour une application harmonisée des règles européennes. Fournir une expertise et une offre de formation aux autorités nationales. Soutenir la lutte contre les abus et les fraudes à la législation sociale et du travail. Avoir un rôle de médiation en cas de litige entre États membres. | <ul style="list-style-type: none"> Missions prévues dans les options 1 et 2. Adopter des normes techniques communes contraignantes en matière d'inspection du travail et de la sécurité sociale. Rôle d'arbitrage : adopter des décisions contraignantes en cas de litige entre autorités nationales. Instruire et financer des inspections transnationales conjointes. |
| INCONVÉNIENTS | <ul style="list-style-type: none"> Amélioration de la coopération entre autorités nationales compétentes. Facilitation de la mobilité des travailleurs et de la libre prestation de services des entreprises. Option la plus facilement acceptable par tous les pays de l'UE. Coût limité. | <ul style="list-style-type: none"> Forte amélioration de la coopération entre autorités nationales ; accès facilité des autorités du pays d'accueil aux documents/informations détenus par les autorités du pays d'origine. Gains d'efficacité et économies de temps/ressources pour les autorités nationales compétentes. Renforcement de la lutte contre les abus et les fraudes. Pas de révision des dispositions des traités relatives aux compétences de l'UE dans le domaine de l'emploi et de la sécurité sociale. | <ul style="list-style-type: none"> Réduction du temps, du coût et des ressources humaines mobilisés dans la résolution des litiges. Renforcement de la lutte contre les abus et les fraudes. |
| | <ul style="list-style-type: none"> Impact limité sur une meilleure prévention, détection et lutte contre les situations d'abus et de fraude. Faibles gains d'efficacité et faibles économies de temps/ressources pour les inspections nationales. Créer une « autorité » sans prérogatives propres peut nourrir la frustration des citoyens face à la faible capacité d'action de l'UE. | <ul style="list-style-type: none"> Pas d'amélioration substantielle en matière de résolution des litiges. Pas de capacités pour instruire des inspections conjointes. Moyens financiers et humains supplémentaires nécessaires : coûteux. | <ul style="list-style-type: none"> Révision nécessaire de certaines dispositions des traités pour que l'UE puisse s'imposer aux autorités nationales sur ces questions. Manque de soutien des États membres, soucieux de préserver leurs prérogatives nationales. Moyens financiers et humains supplémentaires nécessaires : très coûteux. |

3. QUELLES MISSIONS ET QUELLES TÂCHES POUR L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DU TRAVAIL ?

Pour répondre aux arguments en faveur de la création de l'AET (présentés dans le point 1), **cette autorité devrait être dotée de quatre missions** : i) faciliter la coopération administrative entre autorités nationales, y compris pour la résolution de litiges (3.1.) ; ii) offrir un centre d'expertise et de formation aux autorités nationales compétentes (3.2.) ; iii) lutter contre les abus à la législation sociale et du travail et soutenir des activités de contrôle conjoint transfrontière (3.3.) ; iv) fournir un guichet unique aux citoyens et aux entreprises pour l'accès aux informations relatives à la libre circulation des travailleurs et des services (3.4.).

Dans sa fiche d'information sur l'Autorité européenne du travail¹³, **la Commission propose que l'AET ait également un rôle d'analyse, notamment concernant les prévisions de compétences, les tendances émergentes et les défis à l'emploi transfrontière et les questions de sécurité sociale.** Cette mission ne semble pas prioritaire, compte tenu du travail déjà réalisé aujourd'hui par d'autres agences européennes existantes, notamment la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de travail (Eurofound) et le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop). S'il sera nécessaire d'assurer la cohérence et la complémentarité des travaux de ces agences avec les activités de l'AET, il semble néanmoins préférable de concentrer les activités de cette dernière sur les quatre missions mentionnées. Nous présentons ci-après, pour chacune d'entre elles, un aperçu des tâches qui devraient lui être attribuées.

3.1 Faciliter la coopération administrative entre autorités nationales, y compris pour la résolution de litiges

La future autorité européenne du travail aura avant tout la responsabilité de **gérer les différents outils existants** (par exemple le système européen pour l'échange électronique d'informations sur la sécurité sociale – EESSI ; voir tableau 1) **ainsi que les structures en place, en assurant leur cohérence, en créant des synergies entre elles et en les développant.**

Afin de faciliter l'accès des autorités compétentes du pays d'accueil aux documents et informations détenues par les autorités du pays d'origine qui lui sont indispensables pour contrôler les entreprises qui ont recours au détachement, il serait utile que **l'AET centralise certaines informations auxquelles les inspecteurs du travail et de la sécurité sociale auraient accès sur une plateforme commune** (directement ou en passant par l'AET). Dans cet ordre d'idées, le député socialiste européen Guillaume Balas – rapporteur du Parlement européen (PE) sur la révision du règlement de coordination des systèmes de sécurité sociale¹⁴ – propose que soit reproduit au niveau européen ce qui est fait en Belgique avec la « Banque carrefour de sécurité sociale ». Cette plateforme informatique, gérée par l'Office national de sécurité sociale belge, rassemble toutes les données individuelles des citoyens belges et étrangers qui travaillent en Belgique en matière de sécurité sociale. Grâce à cet instrument, les institutions publiques comme l'inspection du travail ont accès à un certain nombre de données qui les concernent et peuvent faire une demande pour obtenir d'autres informations si besoin¹⁵.

Cette plateforme commune devra naturellement centraliser les certificats A1, qui seront complètement dématérialisés dans tous les pays à l'horizon de juin 2019 - dans le cadre de la mise en place de l'EESSI -, ce qui limitera le risque de falsification de ce document. Il serait également utile que, comme le propose la Confédération européenne des syndicats (CES), l'AET centralise **un registre d'entreprises réalisant des prestations de service dans plusieurs pays**, afin de connaître leur activité dans chaque pays et ainsi lutter plus facilement contre les entreprises « boîtes aux lettres ». Lorsque le numéro de sécurité sociale européen sera mis en place, sa gestion devra naturellement être confiée à l'AET.

Cet accès simplifié à un ensemble d'informations facilitera le travail des autorités nationales. Pour aller plus loin, l'AET devrait établir des **lignes directrices techniques communes concernant l'interprétation des règles européennes, afin de garantir leur application harmonisée à travers l'UE.** Cela renvoie à ce que l'Autorité bancaire européenne (ABE) a pu faire dans le domaine des règles prudentielles, avec son « manuel de surveillance européen » des établissements financiers qui a pour objectif de promouvoir la convergence des pratiques de

13. Commission européenne, [Une autorité européenne du travail, Fiche d'information](#), 13 septembre 2017.

14. [Projet de rapport 2016/0397 \(COD\)](#) daté du 10 novembre 2017 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, Guillaume Balas (rapporteur).

15. Site web de la [Banque Carrefour de la Sécurité sociale](#).

surveillance en développant des méthodologies communes¹⁶. Néanmoins, contrairement aux normes de l'ABE qui sont contraignantes, celles développées par l'AET ne le seront pas, du moins tant que l'AET ne sera pas dotée d'un rôle contraignant. Le respect des normes de l'AET reposera ainsi sur le respect du principe de coopération loyale entre États. La standardisation et la simplification des procédures permettra non seulement une détection plus facile et rapide des abus et des fraudes mais permettra aussi aux autorités nationales d'enregistrer des gains d'efficacité dans leur travail et ainsi économiser du temps et des ressources. Cela est particulièrement important dans un contexte où les autorités nationales font face, dans de nombreux pays, à des baisses d'effectifs et de ressources.

Enfin, il sera nécessaire de doter l'AET d'un rôle de médiation dans **la résolution des litiges entre autorités nationales**, en lien avec le travail de la Commission administrative de coordination des systèmes de sécurité sociale (CACSSS, voir tableau 1). A moyen terme, il faudra envisager de faire évoluer ce rôle de médiation vers un rôle d'arbitrage, avec éventuellement la possibilité d'adoption de décisions contraignantes par l'AET. Le chercheur Jan Cremers défend même que la résolution de litiges dans les cas de violations et d'infractions relatives à la mobilité des travailleurs – à travers l'arbitrage et, si nécessaire, l'adoption de décisions contraignantes - doit être la tâche principale de l'AET¹⁷.

Ce renforcement souhaitable de la coopération entre autorités nationales est particulièrement important dans le domaine du détachement mais ne doit pas pour autant être confiné à cette question. **Faciliter cette coopération sur d'autres enjeux est également important, notamment en ce qui concerne la lutte contre le travail non-déclaré.** L'AET devra en toute logique accueillir la « plateforme européenne de lutte contre le travail non-déclaré » (voir tableau 1). Une autre question importante où l'AET peut avoir un rôle à jouer pour améliorer la coopération des autorités nationales est **la gestion des restructurations transnationales**. La CES propose par exemple que l'AET « fournisse aux syndicats et aux employeurs l'information, le soutien, l'accès aux ressources et l'assistance technique pour gérer les restructurations dans les situations transfrontières »¹⁸.

3.2 Offrir un centre d'expertise et de formation aux autorités nationales compétentes

L'AET devrait être un centre d'expertise, à l'attention des autorités nationales et des entreprises, dans le domaine du respect de l'ensemble des lois européennes en matière d'emploi et protection sociale, ce que demande par exemple la Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois (FETBB)¹⁹. Cela serait particulièrement utile au cours des prochaines années, alors que plusieurs règles européennes dans ce domaine sont en cours de révision.

Alors que dans de nombreux pays les inspecteurs du travail et de la sécurité sociale font face à un manque de formation sur les questions transnationales, **l'AET pourrait venir combler ce besoin de formation**. Ces formations devraient porter sur la législation européenne (et sur les éventuelles normes techniques que l'AET pourrait adopter, voir 3.1) et sur les instruments et plateformes existants au niveau européen pour faciliter la coopération entre autorités nationales. Il serait certainement utile que ces formations incluent un volet national, sur la transposition dans la législation nationale des règles européennes, ce qui pourra être fait en partenariat avec les autorités nationales. Ces formations devront suivre divers formats. Les formations sur site seront utiles pour promouvoir la rencontre entre les inspecteurs du

¹⁶. Pour plus d'informations, voir le site internet de l'[Autorité bancaire européenne](#).

¹⁷. Jan Cremers, Op. cit, p.13.

¹⁸. Confédération européenne des syndicats, « [ETUC Position on a ELA – ensuring fairness for workers in the single market](#) », 14 décembre 2017.

¹⁹. « [Position de la FETBB relatif à la proposition de création d'une Autorité européenne du travail](#) », Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois (FETBB), 27 janvier 2018.

travail et de la sécurité sociale de différents pays, ce qui permettra de nourrir les liens entre eux. Mais pour toucher un public plus large, ces formations devront également s'appuyer sur des ressources pédagogiques en ligne, à l'image de ce que fait le collège européen de police (CEPOL), par exemple, qui a pour mission de former les hauts responsables des services de police des États membres afin notamment de leur permettre d'approfondir la connaissance des systèmes et structures nationaux des autres pays et de la coopération transfrontalière dans l'UE.

Depuis 2010, la Commission finance un projet – « Euro Détachement »²⁰ – qui propose des formations communes pour les inspecteurs du travail ainsi que des ateliers transnationaux de travail (ce projet ne concerne cependant qu'un groupe limité de pays de l'UE). En 2016, le Parlement européen a proposé dans sa résolution sur le dumping social dans l'UE de transformer « Euro Détachement » en « une plateforme permanente d'échange, de formation commune et de collaboration entre les inspecteurs du travail (et les fonctionnaires des bureaux de liaison pour travailleurs détachés) impliqués dans le contrôle et le suivi [...] »²¹.

3.3 Lutter contre les abus à la législation sociale et du travail et soutenir des activités de contrôle conjoint transfrontière

Les tâches présentées ci-dessus concernant l'amélioration de la coopération entre autorités nationales apporteront une importante valeur ajoutée pour détecter plus facilement et précocement les abus et les fraudes à la législation sociale et du travail européenne. L'AET pourrait compléter ces actions en créant une **liste noire des entreprises condamnées pour abus ou fraude au détachement** (consultable uniquement par les autorités nationales compétentes), car aujourd'hui les pays manquent de visibilité sur les condamnations dont les entreprises ont pu faire l'objet dans ce domaine dans d'autres pays.

Aujourd'hui, certains États organisent des inspections conjointes, dans le cadre des accords de coopération bilatéraux qu'ils ont signés. C'est le cas de la France et de la Belgique qui réalisent des actions communes dans les régions frontalières. Cela implique d'avoir des contrôles réalisés par des équipes mixtes composées d'inspecteurs des deux pays. Les acteurs impliqués dans ces actions soulignent leur valeur ajoutée : cela nourrit la relation de confiance entre administrations et permet de sensibiliser les inspecteurs des pays d'origine aux mauvaises conditions de travail et/ou de logement dont leurs ressortissants peuvent être victimes lorsqu'ils sont exploités par des employeurs peu scrupuleux.

Grâce à la création de l'AET, **ces inspections conjointes pourront être facilitées et encadrées au niveau européen, selon des procédures communes** ; l'AET pourrait même prévoir des co-financements pour ces initiatives conjointes lorsqu'il s'agit de lutter contre des réseaux opérant dans plusieurs pays (que ce soit concernant des détachements irréguliers ou des travailleurs non-déclarés). La valeur ajoutée de doter l'AET de la capacité d'engager des inspections conjointes – et non seulement de les faciliter – devra être étudiée.

Certains partenaires sociaux européens aimeraient voir **l'AET jouer un rôle plus pro-actif dans la lutte contre les abus et les fraudes**. A titre d'exemple, la FETBB propose la création d'un site internet et d'un numéro d'appel d'aide multilingues destinés au signalement des fraudes sociales et/ou d'abus sociaux transfrontaliers avec un engagement de suivi direct par l'Autorité. De son côté, l'Union européenne des transporteurs routiers (UTER) souligne les difficultés qui découlent des différences de sévérité des sanctions pour la même infraction d'un pays à l'autre et appelle à une uniformisation des sanctions.

²⁰. Voir le site du projet [Euro Détachement](#).

²¹. [Résolution du Parlement européen](#) du 14 septembre 2016 sur le dumping social dans l'UE.

Comme le suggère la Commission²², l'AET pourra également **fournir une liaison avec Europol et Eurojust pour l'investigation et les poursuites dans les cas pertinents**, notamment dans les cas de trafic d'êtres humains.

3.4 Fournir un guichet unique aux citoyens et aux entreprises pour l'accès aux informations relatives à la libre circulation des travailleurs et des services

La Commission a adopté, au cours des dernières années, plusieurs initiatives visant à faciliter la mobilité transfrontière, que ce soit pour les travailleurs ou les entreprises (voir point 1.1). L'utilité de l'AET sera de fournir un portail d'information pour les citoyens et les entreprises, en mettant sous le même chapeau l'information de différentes sources – nationales et européennes. L'AET serait ainsi un **point d'information et de conseil unique pour les travailleurs mobiles et les entreprises**. Elle sera un point de départ, pouvant indiquer la procédure à suivre pour avoir accès à des informations plus détaillées/spécialisées, notamment dans chaque pays.

La création de ce guichet unique sera en soit une plus-value ; néanmoins l'AET aura vocation à avoir un rôle plus proactif, notamment en **organisant des campagnes de sensibilisation** pour informer les citoyens de leurs droits et obligations lorsqu'ils décident de travailler dans un autre pays de l'UE ou pour faire connaître le réseau EURES, qui devra être placé sous l'égide de l'AET.

L'AET pourra aussi rassembler les nombreuses initiatives existantes qui facilitent la mobilité des citoyens et des travailleurs, comme la carte européenne d'assurance maladie. **Elle pourra avoir un rôle déterminant pour l'adoption, à moyen/long terme, de nouvelles avancées**, comme par exemple celle de la création d'un compte personnel d'activité européen, qui enregistrerait les droits à la retraite, au chômage et à la formation professionnelle des travailleurs, en leur permettant d'avoir une meilleure visibilité sur ces droits et en facilitant leur portabilité.

4 . QUELLE GOUVERNANCE, QUELLE STRUCTURE ET QUEL BUDGET POUR CETTE AUTORITÉ ?

L'Autorité européenne du travail sera créée en tant qu'**agence décentralisée de la Commission européenne**. Par conséquent, sa structure de gouvernance devra inclure, comme le prévoit la déclaration conjointe sur les agences décentralisées, un conseil d'administration composé d'un représentant de chaque pays de l'UE, de deux représentants de la Commission et un directeur.

Une question clé relative à la gouvernance de l'AET concerne **l'implication des partenaires sociaux**. Ces derniers devront être impliqués dans le travail de l'AET ; c'est un impératif pour renforcer la légitimité de l'initiative mais aussi pour garantir son succès. La question qui se pose est celle de savoir si les partenaires sociaux doivent être membres du Conseil d'Administration de l'AET, et/ou s'ils doivent plutôt être impliqués d'une manière plus opérationnelle.

Le représentant du patronat européen, Business Europe, malgré ses réticences concernant la création de cette autorité, souligne que si cette autorité doit être créée, alors les partenaires sociaux devront être associés étroitement à sa gouvernance, comme c'est le cas aujourd'hui pour d'autres agences qui relèvent de la DG Emploi, à savoir CEDEFOP, Eurofound et l'Agence européenne pour la santé et sécurité au travail (EU-OSHA). En effet, ces trois agences ont en commun leur nature tripartite, qui se reflète à la fois dans leur gouvernance et leur fonction-

²². Commission européenne, *Évaluation d'impact initiale sur l'Autorité européenne du Travail*, 28 novembre 2017.







nement : les gouvernements, les syndicats et le patronat sont représentés au sein de leurs organes de direction et des comités consultatifs qui leur sont spécifiques.



La CES propose de son côté que les partenaires sociaux soient représentés au sein d'un organe de supervision de l'AET qui serait tripartite. Etant donné que les abus et les fraudes dans le domaine de la libre circulation de personnes et la libre prestation de services sont particulièrement importants dans certains secteurs d'activité, notamment la construction et les transports, il sera important d'associer les partenaires sociaux sectoriels, qui auront une meilleure connaissance de la réalité des problèmes sur le terrain.

En ce qui concerne la structure de l'AET, il est utile de s'inspirer de l'organisation de deux autres agences européennes ayant pour mission de renforcer, dans d'autres domaines, la coopération entre autorités nationales, à savoir Europol et Eurojust. Tout comme ces deux agences européennes, **l'AET devra accueillir des fonctionnaires de la Commission ainsi que des officiers de liaisons nationaux** (un par pays, mais qui pourraient être secondés par des assistants et/ou des experts nationaux), issus des autorités nationales compétentes et proposés par leur gouvernement. **Au niveau national, il faudra créer une unité spéciale en charge des relations avec l'AET** qui soit le point d'entrée unique entre l'AET et les autorités nationales. Cette unité devra réunir, au minimum, des représentants de l'inspection du travail et de la sécurité sociale.

L'AET sera financée par le budget de l'UE. Elle a vocation à avoir une capacité d'action croissante au fil du temps, ce qui se reflètera dans l'évolution de son budget et de sa masse salariale. Si nous prenons l'exemple de l'Autorité bancaire européenne, créée en 2011, cette agence européenne a vu son budget et sa masse salariale augmenter de plus de 300% en six ans. Europol et Eurojust, créées en 1998 et 2002 respectivement, enregistrent également une forte progression de leur budget et nombre de travailleurs sur les six dernières années. Le budget et la masse salariale de l'AET dépendront naturellement du rôle et des tâches qui lui seront attribués ; néanmoins, dans un premier temps, on peut s'attendre à ce que cette nouvelle autorité accueille entre 50 et 100 fonctionnaires, pour un budget compris dans la fourchette de 12 à 20 millions d'euros (à l'image de ce qu'a été l'ABE pendant ses deux premières années d'activité).

TABLEAU 3 - Évolution des ressources humaines et des dépenses annuelles totales (en euros) de trois agences européennes

| | | 2011 | 2013 | 2016 |
|------------------------------|---|--------------|--------------|---------------|
| Europol |  | 777 | 858 | 1 065 |
| |  | 85 162 170 € | 84 771 084 € | 104 274 784 € |
| Eurojust |  | 269 | 233 | 347 |
| |  | 31 711 739 € | 32 358 660 € | 43 539 737 € |
| Autorité bancaire européenne |  | 52 | 124 | 169 |
| |  | 12 683 000 € | 25 967 360 € | 38 064 000 € |

 dépenses annuelles
  ressources humaines

Source : Rapports annuels des trois agences pour les années 2011, 2013 et 2016.

CONCLUSION

À la suite de la présentation par la Commission de sa proposition de règlement visant la création d'une Autorité européenne du travail, la balle sera dans le camp du Conseil de l'UE et du Parlement européen. La Commission espère que les deux co-législateurs européens pourront parvenir à un accord sur ce texte d'ici à la fin de l'année pour **une création de l'Autorité dès 2019**. Mais **la discussion risque de faire ressurgir d'importants clivages parmi les Vingt-Huit** sur la libre circulation des travailleurs et des services et, plus largement, sur les compétences de l'UE dans le domaine social. Un manque d'enthousiasme est à attendre de certains gouvernements – notamment des pays d'Europe centrale et orientale, qui s'étaient déjà opposés à la révision de la directive sur le détachement – de peur que cette initiative ne fasse peser de nouvelles contraintes sur les entreprises et entrave la libre prestation de services. D'autres, notamment les pays nordiques, seront probablement réticents à l'idée de voir l'UE jouer un rôle dans des domaines de prérogative nationale (inspection du travail et de la sécurité sociale).

Dans ce contexte politique tendu, il n'est pas assuré que l'Autorité européenne du travail verra le jour. Elle pourrait se limiter à un accord « a minima » entre États, au risque d'une agence dépourvue de prérogatives propres, qui ne serait qu'une simple plateforme d'échange d'informations et de coopération entre autorités nationales. Afin d'éviter ce scénario, il sera impératif de :

- **insister sur le double argumentaire en faveur de la création de l'Autorité** – faciliter la mobilité et la rendre plus équitable – et garantir qu'il est clairement traduit dans les missions qui seront attribuées à l'AET, en respect des positions des différents pays sur la mobilité intra-européenne.
- **rappeler le coût de la non-création de l'Autorité**. Alors qu'une partie de la législation européenne en matière de mobilité est actuellement en cours de révision (notamment la directive sur le détachement et le règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale), rien ne garantit que celle-ci produira des résultats positifs, compte tenu des difficultés des autorités nationales pour mettre en œuvre et garantir le respect des règles européennes. La conséquence des défaillances actuelles est que des pays, à l'Est, voient leurs ressortissants être exploités par des employeurs peu scrupuleux ; d'autres pays, à l'Ouest, voient leurs entreprises subir une concurrence déloyale sur fonds d'abus et de fraudes. Cette réalité nourrit la méfiance des citoyens à l'égard du projet européen.
- **suivre une approche incrémentale dans la mise en place de l'AET**. Cette dernière devra avoir des prérogatives propres, mais toutes les tâches qui lui seront attribuées ne devront pas nécessairement être mises en place dès son premier jour d'activité. A court terme, l'AET n'aura pas de pouvoirs contraignants sur les États - notamment faute de base juridique pour cela -, mais il ne faudra pas exclure qu'à moyen/long terme et dans des situations précises, l'AET puisse s'imposer aux autorités nationales.

Derrière les débats techniques et politiques qui ne manqueront pas d'apparaître – y compris dans le choix du siège à trouver pour cette agence –, ce projet peut contribuer à honorer l'objectif de l'Union européenne, inscrit dans ses traités, d'être une « économie sociale de marché ». Sans équivalent dans le reste du monde, **l'Autorité européenne du travail doit avoir pour première ambition de traduire l'attachement des Européens à leur modèle social**.

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 en 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