

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères  
et européennes

**NOR : MAEJ1103190L/Bleue-1**

## PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord de coopération administrative entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Bulgarie relatif à la lutte contre l'emploi non déclaré et au respect du droit social en cas de circulation transfrontalière de travailleurs et de services

-----

## ETUDE D'IMPACT

### I. - Situation de référence et objectifs de l'accord

1. Situation de référence :

**- La coopération administrative entre Etats pour améliorer les conditions de contrôle des conditions de travail et d'emploi des travailleurs détachés, est encadrée par le droit communautaire :**

Suite à l'adhésion de la Bulgarie à l'Union Européenne le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les ministres chargés du travail français et bulgare ont souhaité renforcer la coopération franco-bulgare entre les institutions compétentes dans le domaine de la libre circulation des travailleurs, et notamment les échanges d'informations et de bonnes pratiques, aux fins d'une application plus harmonieuse du droit communautaire.

Cette volonté s'inscrit dans le cadre de l'article 4 de la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996, qui prévoit le développement de la coopération administrative entre les différents Etats membres aux fins de garantir la bonne application des dispositions de la directive, notamment pour la surveillance des conditions de travail et d'emploi des salariés détachés. La Commission européenne a encouragé les Etats membres à développer la coopération entre eux pour une plus grande effectivité du droit (communications du 4 avril 2006 et du 13 juin 2007, suivies de la recommandation du 3 avril 2008).

La directive 96/71 CE prévoit l'application aux salariés détachés des « règles impératives de protection minimales » en vigueur dans le pays d'accueil, afin de prohiber d'éventuelles différences de traitement qui pourraient exister entre salariés présents sur un même lieu, et pour l'exécution d'un même travail, en fonction du lieu d'établissement de leur employeur.

Lorsque les règles du pays d'accueil sont moins favorables que celles en vigueur dans le pays d'origine, ce sont ces dernières qui s'appliquent. En effet, en vertu de l'article 3.7 de la directive 96/71 CE, les règles minimales protectrices ne font pas obstacle à l'application de conditions plus favorables (par exemple, un salarié français détaché en Pologne devra justifier d'une rémunération au moins équivalente au SMIC français).

Dans le cadre de la transposition de l'article 3 de la directive, l'article L.1262-4 du code du travail prévoit le respect, par les employeurs qui détachent leurs salariés en France, des règles françaises en matière de durée du travail, de congés, de salaire minimum, de conditions de mise à disposition et garanties due aux travailleurs par les entreprises de travail temporaire, de santé et sécurité au travail et de libertés individuelles et collectives.

**- La lutte contre les fraudes transnationales est une des orientations de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal dans le cadre du plan national pour 2010/2011.**

Lors de sa réunion le 26 novembre 2009, la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (désormais formation spéciale du Comité national de lutte contre la fraude) a retenu dans l'élaboration du Plan national de lutte contre le travail illégal 2010-2011, quatre axes majeurs d'actions pour les services de l'Etat et les organismes de recouvrement des cotisations sociales, en concert avec des initiatives de prévention menées en partenariat avec les organisations patronales et les organisations syndicales des travailleurs.

Parmi ces axes figurent la poursuite de la lutte contre les fraudes transnationales, des actions de facilitation des démarches administratives des prestataires étrangers et le renforcement de la coopération et les bonnes pratiques d'entraide administrative entre les Etats membres de l'Union européenne.

Les trois autres axes sont les suivants :

- lutter contre le travail non déclaré et poursuivre la simplification et la dématérialisation des formalités déclaratives
- lutter contre l'emploi d'étrangers sans titre et rendre plus efficiente l'application des sanctions pénales et administratives
- renforcer le contrôle du recours aux statuts spécifiques (stagiaires, intermittents, bénévoles,...), notamment dans le secteur des spectacles et des activités culturelles

**- Des accords de coopération bilatérale en matière de contrôle des situations de détachement transnational ont déjà été passés ou sont en cours**

Compte tenu du contexte de mobilité croissante des travailleurs en Europe, le développement de la coopération administrative dans le domaine de la vérification de l'application des dispositions de la directive 96/71CE, et de la lutte contre les pratiques illicites d'emploi, constitue une priorité politique majeure pour la France et la Bulgarie, qui ont respectivement conclu ou engagé des négociations sur ce sujet avec d'autres Etats membres de l'Union Européenne.

La France a signé un accord de coopération bilatérale de même nature avec les Pays Bas le 15 mai 2007, ratifié par la loi n°2009—1793 du 31 décembre 2009 et le décret n° 2010-1251 du 21 octobre 2010.

Par ailleurs, des accords bilatéraux (sous forme d'arrangements administratifs), toujours en vigueur aujourd'hui, ont été passés avec l'Allemagne (le 31 mai 2001) et la Belgique (le 9 mai 2003). Ces accords mettent en place une coopération rapprochée entre les services frontaliers compétents en matière de contrôle du détachement transnational de travailleurs. Dans le cadre de ces accords, des bureaux de liaison déconcentrés ont été mis en place, comme interlocuteurs directs de leurs homologues frontaliers, dans les services territoriaux de l'Etat compétents<sup>1</sup>.

Le ministère du Travail français, au travers de la direction générale du travail (DGT), poursuit la négociation d'accords de coopération bilatérale avec les autres pays frontaliers, en matière de contrôle des règles du détachement posées par la directive 1996/71/CE.

Ces négociations ont abouti le 22 septembre 2010 à la signature de la déclaration d'intention franco-espagnole entre les directeurs généraux du travail des deux parties, qui aménage la coopération entre les services frontaliers d'inspection du travail par la mise en place de nouveaux bureaux de liaison déconcentrés<sup>2</sup>.

Des négociations sont actuellement en cours en vue de signer de nouvelles déclarations d'intention sur ce modèle avec le Luxembourg, et l'Italie.

## 2. Les objectifs de l'accord :

La coopération entre les services administratifs des deux pays a pour objectif de lutter plus efficacement contre les fraudes sociales commises à l'occasion du placement ou du détachement de travailleurs français en Bulgarie ou bulgares en France, tout en facilitant le contrôle de la législation sociale applicable dans ce cadre.

Les services font en effet état de difficultés particulières pour le contrôle des situations de détachement (barrière de la langue, montages juridiques complexes, difficultés à obtenir les documents lors des contrôles en l'absence de l'employeur, absence de déclaration, différences d'une législation à l'autre, courte durée des prestations,.....). La coopération entre les Etats membres s'avère nécessaire pour faire face à ces difficultés.

---

<sup>1</sup> Respectivement à la Direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) du Nord Pas de Calais (échanges avec la Belgique) et à la DIRECCTE d'Alsace (échanges avec l'Allemagne).

<sup>2</sup> Deux côté français (un en Aquitaine et un en Languedoc-Roussillon), et quatre côté espagnol (un dans chaque région frontalière).

L'enquête statistique<sup>3</sup> établie par la DGT à partir des informations figurant dans les déclarations préalables de détachement transmises aux services d'inspection du travail par les entreprises prestataires étrangères, permet de constater que le nombre de salariés bulgares détachés en France est en augmentation depuis l'adhésion de la Bulgarie à l'Union Européenne en 2007 (ils étaient 1235 en 2009, 912 en 2008, et 409 en 2007). Toutefois, le nombre de salariés détachés bulgares reste très faible par rapport au nombre total (106 000 en 2009) de salariés détachés ayant fait l'objet d'une déclaration préalable de détachement en France. Ainsi les salariés bulgares représentent aujourd'hui à peine 1% de l'ensemble des salariés détachés en France qui ont fait l'objet d'une déclaration de détachement.

Ces données doivent être relativisées car, afin d'estimer le volume global réel des interventions de prestataires étrangers et des salariés, il faut prendre en compte le taux de non déclaration, très difficile à appréhender. Si l'on considère qu'un salarié sur deux à un salarié sur trois fait l'objet d'une déclaration de détachement, on peut estimer le nombre global de salariés détachés en France entre 210 000 et 300 000 pour les trois dernières années. Les salariés bulgares représenteraient ainsi entre 2 et 3% de l'ensemble des salariés détachés en France.

Cet accord vise ainsi à mettre en place une coopération consolidée et approfondie entre les bureaux de liaison d'ores et déjà en place dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 1996/71/CE.

Les échanges d'information qui se font actuellement dans ce cadre ont mis en évidence certains cas où les salaires versés aux salariés détachés bulgares sont très inférieurs aux seuils minimaux français. Il est ainsi important de renforcer la coopération avec les autorités bulgares par cet accord, afin d'agir de concert pour garantir au mieux des conditions d'emploi et de rémunération conformes aux règles posées par la directive de 1996 pour les salariés détachés.

## **II. - Estimation des conséquences de l'accord**

### **1. Conséquences en matière d'application du droit du travail**

Le présent accord contribuera à promouvoir le respect du droit social, en France comme en Bulgarie et à éviter le nivellement par le bas des conditions de travail des travailleurs légaux.

Un meilleur respect des dispositions prévues par la directive 96/71 CE est ainsi attendu, ce qui doit permettre de combattre le travail non déclaré, les pratiques de placement abusif de main d'œuvre ou encore l'emploi de ressortissants étrangers non communautaires démunis de titre de travail. Les fruits de cette collaboration seront donc bénéfiques à de nombreux travailleurs légaux.

De plus, les entreprises et salariés susceptibles d'être concernés par des opérations de détachement ou de placement de travailleurs dans le cadre de prestations de services transnationales, pourront jouir, par le biais de cet accord, d'actions d'information et de sensibilisation plus ciblées visant à faciliter l'accès à leurs droits et obligations. Cette connaissance renforcée servira par conséquent à protéger plus efficacement les travailleurs.

---

<sup>3</sup> Il s'agit d'une des études réalisées par la DGT pour l'année 2010 dans le cadre des bilans annuels publiés et présentés lors de chaque commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) du mois de novembre.

De même un bilan annuel quantitatif et qualitatif de la mise en œuvre de l'Accord est prévu, ce dernier pouvant alors être à l'origine d'une rencontre bilatérale permettant de trouver des solutions aux difficultés de fonctionnement de la coopération. On envisage aisément que le renforcement de la collaboration sera utile aux travailleurs comme aux entreprises, du fait du soin apporté à répondre aux exigences de la réalité.

## **2. Conséquences en matière financière**

L'accord, en assurant un meilleur suivi des procédures, des dossiers, des travailleurs et des entreprises ainsi qu'une meilleure application de la législation applicable devra limiter les emplois non déclarés et la fraude sociale en renforçant le respect du droit social. Pour ces raisons, les pertes financières que l'on peut recenser du fait des lacunes dans ces domaines seront restreintes et la différence ainsi obtenue pourra s'inscrire au bénéfice des Parties.

## **3. Conséquences en matière juridique**

L'accord sera d'application directe et ne nécessitera pas de modifier le droit interne. Il n'aura donc pas d'impact sur l'ordonnement juridique français.

Les modifications apportées par la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (articles 86 et 89) ont, en ce qui concerne la France, parachevé la transposition de la directive 1996/71/CE en apportant notamment le cadre juridique permettant les échanges d'informations entre Etats membres (article L. 1263-1 du code du travail en matière de détachement, et article L. 8271-6 du code du travail, en matière de lutte contre le travail illégal).

La coopération entre les services d'inspection du travail des différents Etats membres prévue par le code du travail vise en effet à permettre une meilleure information sur le droit applicable et un contrôle plus efficace du respect des règles posées par la directive de 1996 en matière de conditions de travail et d'emploi.

L'article 4 de l'accord précise les modalités d'échange des informations administratives concernant les entreprises et les travailleurs détachés ou placés, via les bureaux de liaison français et bulgare, en reprenant celles qui sont d'ores et déjà mises en œuvre par la France et la Bulgarie dans le cadre de la coopération qui s'effectue au titre de l'article 4 de la directive 96/71 CE (dans le plein respect des dispositions de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative au traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données).

L'accord a pour objet la facilitation des échanges d'information entre services dans le seul objectif de la vérification du respect par les employeurs des règles du détachement en matière de conditions de travail et d'emploi des salariés détachés. L'accord ne prévoit pas la constitution de bases de données à partir des informations échangées entre les services de contrôle. Les échanges s'effectuent uniquement à partir du formulaire européen de liaison, tel que définit par la directive 96/71 CE.

### **III. - Historique des négociations**

Dès 1994 a été mis en place un programme de coopération franco-bulgare dans le domaine du travail. Lors du dernier programme biannuel pour 2005-2006, précédant l'adhésion de la Bulgarie à l'Union Européenne, les deux délégations ont manifesté leur volonté de signer un accord de coopération centré sur la protection des salariés et la lutte contre le travail non déclaré. Suite à l'adhésion de la Bulgarie à l'Union Européenne le 1<sup>er</sup> janvier 2007, lors de la rencontre en mars 2007 entre le ministre français délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes et la ministre bulgare du travail, a été réaffirmé le souhait du renforcement de la coopération franco-bulgare entre les institutions compétentes dans le domaine de la libre circulation des travailleurs, et notamment les échanges d'informations et de bonnes pratiques, aux fins d'une application harmonieuse du droit communautaire.

### **IV. - Etat des signatures et ratifications**

L'accord de coopération franco-bulgare a été signé le 30 mai 2008 à Sofia par le Ministre du travail français Xavier Bertrand et son homologue bulgare Emilia Maslarova. La partie bulgare n'a pas encore notifié à la partie française l'achèvement des procédures requises pour l'entrée en vigueur de l'accord.