

N° 393

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 février 2013

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le 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,*

Par M. Raymond COUDERC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leïla Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuhejava, André Vallini, Paul Vergès.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 465 (2010-2011) et 394 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE CADRE LEGAL DU CONTRÔLE DES CONDITIONS DE TRAVAIL	6
A. LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL EST UNE PRÉOCCUPATION COMMUNAUTAIRE COMME NATIONALE	6
B. L'ACCORD FRANCE-BULGARIE S'INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ DU DÉVELOPPEMENT DU DIALOGUE ENTRE LES DEUX PAYS	9
II. LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION FRANCE-BULGARIE DE LUTTE CONTRE L'EMPLOI NON DÉCLARÉ	11
A. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD	11
B. LES CONSEQUENCES ATTENDUES	12
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	16

Mesdames, Messieurs,

Pour préserver les droits des travailleurs étrangers au sein de l'Union européenne, un corpus de textes a été négocié et adopté autant au niveau communautaire que bilatéral.

Dès 1994, la France et la Bulgarie ont mis en place un programme de coopération dans le domaine de travail. Lors du programme biennuel 2005-2006, un renforcement de cette coopération a été souhaité par la volonté de signer un accord de coopération axé sur la protection des salariés et la lutte contre le travail non déclaré.

C'est cet 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, signé à Sofia le 30 mai 2008, qui est soumis au Sénat aujourd'hui.

I. LE CADRE LÉGAL DU CONTRÔLE DES CONDITIONS DE TRAVAIL

A. LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL EST UNE PRÉOCCUPATION COMMUNAUTAIRE COMME NATIONALE

1 – La directive de 1996, texte communautaire de référence en matière de détachement des travailleurs

La directive 96/71/CE prévoit un ensemble de règles impératives de protection minimale que doivent respecter les employeurs qui détachent des salariés dans un Etat, en vue d'y exécuter, à titre temporaire, une prestation.

En particulier, l'article 4 encourage le développement de la coopération administrative des pays membres afin de garantir la bonne application de la directive, notamment en matière de surveillance des conditions de travail et d'emploi des salariés détachés.

Ainsi, des « règles impératives de protection minimale » sont prévues par la convention afin de prohiber d'éventuelles différences de traitement entre salariés présents sur un même lieu pour l'exécution d'un même travail. Lorsque les règles du pays d'accueil sont moins favorables que celles du pays d'origine, ce sont ces dernières qui s'appliquent.

Le travail détaché

La notion de détachement, au sens du code du travail, désigne toutes les situations où un employeur établi hors d'un Etat intervient dans un autre Etat avec ses propres salariés pour y effectuer une prestation de services, dans le cadre d'un contrat commercial avec un client établi dans ce pays.

Elle conduit à déterminer les dispositions de la législation du travail du pays où est exercé le travail (Etat de destination ou d'accueil) qui seront applicables, même si le contrat est régi par la loi d'un autre pays (le plus souvent le pays d'où est détaché le salarié ou Etat d'origine).

Elle se distingue en cela de la notion de détachement au sens de la sécurité sociale qui, dans la même situation, porte sur le maintien de l'application de la législation du régime de sécurité sociale de l'Etat d'origine pendant la période de détachement dans l'Etat d'accueil.

La France est à la fois un Etat de destination important de salariés détachés et un Etat d'origine de nombreux salariés détachés.

Sur la base de cette directive, les instances communautaires ont mis en œuvre plusieurs outils visant à améliorer la coopération des services des Etats membres en la matière.

D'abord des communications, comme celles du 4 avril 2006 et du 13 juin 2007.

Ensuite une recommandation de la Commission en date du 31 mars 2008¹ conseille aux Etats membres d'améliorer le système d'échange d'informations, d'accroître leurs efforts pour améliorer l'accès à l'information sur les conditions de travail et d'emploi que doivent appliquer les prestataires de services, et de participer activement à un processus formel et systématique d'identification et d'échange de bonnes pratiques dans le domaine du détachement de travailleurs.

Enfin, la Commission européenne a adopté en date du 21 mars dernier une proposition de directive visant à renforcer l'effectivité de la mise en œuvre de la directive de 1996. Cette proposition de texte prévoit différentes mesures destinées à permettre une information plus précise et plus accessible des acteurs du détachement, à préciser les critères du détachement et à faciliter le contrôle et les sanctions des entreprises qui ne respectent pas les droits des salariés détachés et les règles encadrant la prestation de service transnationale.

2 – Les orientations du plan national de lutte contre le travail illégal

En ce qui concerne le détachement en France de travailleurs étrangers, le code du travail, en particulier son article L. 1262-4, veille à ce que l'employeur détachant des salariés sur le territoire national respecte les règles françaises.

Code du travail, article L. 1262-4

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

- 1° Libertés individuelles et collectives dans la relation de travail ;
- 2° Discriminations et égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- 3° Protection de la maternité, congés de maternité et de paternité et d'accueil de l'enfant, congés pour événements familiaux ;
- 4° Conditions de mise à disposition et garanties dues aux salariés par les entreprises exerçant une activité de travail temporaire ;
- 5° Exercice du droit de grève ;
- 6° Durée du travail, repos compensateurs, jours fériés, congés annuels payés, durée du travail et travail de nuit des jeunes travailleurs ;
- 7° Conditions d'assujettissement aux caisses de congés et intempéries ;

¹ *Recommandation de la commission du 31 mars 2008 relative à l'amélioration de la coopération administrative dans le contexte du détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (2008/C 85/01)*

8° Salaire minimum et paiement du salaire, y compris les majorations pour les heures supplémentaires ;

9° Règles relatives à la santé et sécurité au travail, âge d'admission au travail, emploi des enfants ;

10° Travail illégal.

La lutte contre le travail dissimulé, et notamment dans les cas de détachement des travailleurs, est également un des objectifs de la commission nationale de lutte contre le travail illégal, réaffirmé depuis plusieurs années.

Déjà lors de la définition des orientations du plan 2010-2011, puis réaffirmé récemment, le plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015, dans son objectif 2, préconise de renforcer la lutte contre les fraudes aux détachements dans le cadre des prestations de service transnationales.

La commission de lutte contre le travail illégal relève, dans son document du 27 novembre 2012, qu'en matière de droit du travail, il existe des fraudes propres à la prestation de services transnationale, comme « *le défaut de déclaration préalable de détachement ; le non-respect des règles du droit du travail français applicables ; la fraude à l'établissement caractéristique du travail dissimulé par dissimulation d'activité, lorsqu'une entreprise ne dispose pas d'une véritable activité dans le pays où elle a domicilié son siège social ; la fraude au détachement de travailleurs caractéristique du travail dissimulé par dissimulation de salariés, lorsqu'une entreprise détache en France des salariés qui ne sont pas occupés antérieurement dans le pays d'origine et/ou qui sont occupés en France de façon habituelle voire permanente* ».

L'enquête relative aux prestations de services transnationales effectuées en France en 2011 souligne le développement sans précédent de celles-ci : 45 000 déclarations de détachement ont ainsi été effectuées en 2011 par des entreprises étrangères et concernent 145 000 salariés détachés. La progression des déclarations effectuées sur un an est de 17 %.

B. L'ACCORD FRANCE-BULGARIE S'INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ DU DÉVELOPPEMENT DU DIALOGUE ENTRE LES DEUX PAYS

1 – Des relations bilatérales soutenues

Les relations franco-bulgares se sont fortement enrichies ces dernières années, avec le soutien marqué de la France à la candidature de la Bulgarie à l'Union européenne ainsi qu'à l'OTAN, ainsi que l'implication dans l'affaire dite des « infirmières bulgares ».

Un accord de partenariat stratégique a été signé entre la France et la Bulgarie le 4 juillet 2008 à l'occasion de la visite du premier ministre bulgare S. Stanichev à Paris. Il vise au renforcement de la coopération franco-bulgare dans plusieurs domaines, notamment l'économie, la justice, les questions européennes, l'éducation et la culture.

En matière économique, le commerce bilatéral de la France avec la Bulgarie est déficitaire (- 244 M €). 8^{ème} fournisseur de la Bulgarie, avec une part de marché de 3,3 %, et 6^{ème} client, la France demeure un partenaire commercial relativement modeste, bien que les échanges commerciaux progressent régulièrement (+ 80 % en dix ans). En matière d'investissements, la France se situe au 7^{ème} rang. La présence française progresse cependant (une centaine d'implantations, employant environ 7 500 personnes). Le dispositif de soutien et d'animation de la communauté d'affaires française a été renforcé en 2012 par l'ouverture du bureau Ubifrance. La Bulgarie compte 14 conseillers du commerce extérieur ainsi qu'une chambre de commerce franco-bulgare (CCFB) très active.

En matière culturelle, la Bulgarie a rejoint l'Organisation Internationale de la Francophonie il y a 20 ans et la langue française, comprise par 8 % des Bulgares, est toujours largement enseignée dans l'enseignement secondaire et supérieur. Le lycée français Victor Hugo de Sofia poursuit son développement (plus de 500 élèves, dont une majorité de nationalité bulgare) et une école francophone a été créée à Varna. L'Institut français de Bulgarie et les Alliances françaises dispensent des cours de langue française à plus de 5 000 personnes chaque année. La France développe en Bulgarie une diplomatie culturelle active, en partenariat avec les principaux acteurs du monde culturel, universitaire et scientifique.

Le 28 janvier 2013, le président bulgare M. Plevneliev a effectué une visite officielle à Paris, et a à cette occasion participé à une réunion de travail avec le Président Hollande sur les relations économiques entre les deux pays, en vue d'une augmentation significative des investissements français en Bulgarie.

Au 31 décembre 2011, 1 004 Français étaient enregistrés en Bulgarie, et on estime à 150 environ le nombre de Français non enregistrés. La communauté française est essentiellement composée de fonctionnaires expatriés et de cadres d'entreprises, et se concentre principalement à Sofia. Il

existe plus de 150 filiales ou bureaux de représentations françaises en Bulgarie, souvent dirigés par des ressortissants bulgares francophones. Les secteurs les plus représentés sont ceux des services (établissements financiers, représentations commerciales, entreprises de transport, ...) et dans une moindre mesure l'industrie.

2 – La transposition de la directive 96/71/CE en Bulgarie

Une étude réalisée en 2009¹ s'intéresse à la transposition de la directive communautaire en droit bulgare. Elle souligne que celle-ci fait apparaître une notion juridique nouvelle puisque le détachement de travailleurs n'était auparavant pas réglementé.

La réglementation du détachement « intracommunautaire » des travailleurs en droit du travail bulgare a donc commencé avec la signature de l'accord de l'association de la Bulgarie à l'Union européenne (1995) et s'est poursuivie pendant toute la durée de l'application de cet accord, jusqu'en 2006.

L'analyse indique que « La transposition de la directive a été effectuée grâce à des modifications aux lois du travail en vigueur – l'article 70 de la loi sur la promotion de l'emploi (en 2006 et 2008) et l'article 361 du Code du Travail (2006), qui établit les principales exigences juridiques en ce qui concerne l'acceptation – dans les entreprises sur le territoire de la République de Bulgarie- de travailleurs détachés par les employeurs d'autres États. Ces amendements fixent le cadre juridique pour l'adoption d'une réglementation détaillée. Cette réglementation juridique s'est développée à travers l'adoption de deux instruments d'exécution : l'Ordonnance de 2002 sur les conditions et modalités de détachement des travailleurs en provenance des États membres ou des pays tiers dans la République de la Bulgarie dans le cadre de prestations de services et l'Ordonnance de 2002 sur les conditions et la procédure de l'approbation, du refus et de révocation des permis de travail des étrangers dans la République de Bulgarie. »

Egalement, elle souligne que la transposition de la directive représente un net progrès dans le développement du droit du travail bulgare, en particulier en permettant une extension du champ des principes de libre circulation des personnes et des services en y incluant «la zone géographique bulgare» ainsi qu'en renforçant la protection des travailleurs détachés.

En 2009, on estimait à 120 le nombre de travailleurs détachés sur le territoire bulgare, que ce soient des ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne ou de pays tiers.

¹ *Implementation Report for Bulgaria - Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services*

II. LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION FRANCE-BULGARIE DE LUTTE CONTRE L'EMPLOI NON DÉCLARÉ

A. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD

Texte court, l'accord est composé de 9 articles répartis en 2 objectifs principaux : la prévention et la facilitation du contrôle. Il vise à préciser et améliorer les modalités de mise en œuvre de la coopération administrative prévue à l'article 4 de la directive 96/71/CE précitée. En effet, les échanges d'information s'effectuant actuellement dans le cadre de cette directive ont pu faire apparaître des carences dans l'application des dispositions juridiques du détachement des travailleurs, en particulier en matière salariale.

1 – La coopération en matière de prévention

Au titre de la prévention, les deux Etats s'engagent à mener conjointement des actions d'information et de sensibilisation des entreprises et des travailleurs concernés, tant sur leurs droits et leurs obligations que sur les risques qu'ils encourent en cas de méconnaissance des règles en vigueur.

Ces actions se déroulent dans la langue des intéressés.

Elles peuvent faire l'objet d'un programme pluriannuel, dont l'état d'avancement et les résultats feront l'objet d'une évaluation commune périodique.

2 – La coopération en vue de faciliter le contrôle

L'article 4 de l'accord liste les administrations qui, pour chaque partie, sont les interlocuteurs privilégiés dans la mise en œuvre de l'échange d'informations. Pour la France, il s'agit de la Direction générale du travail (DGT) et des services de l'Inspection du travail, pour la Bulgarie de l'agence exécutive de l'Inspection générale du travail. Il précise également les modalités pratiques de cet échange entre les bureaux de liaison.

Les parties s'informent mutuellement des suites qu'elles donnent aux informations reçues. Lorsqu'un des bureaux de liaison s'aperçoit que la législation n'est pas respectée, en particulier en matière de sécurité sociale, il en informe immédiatement l'autre partie ainsi que les organismes compétents.

Des stages d'observation et des échanges de fonctionnaires sont prévus afin de permettre une meilleure compréhension et connaissance des deux systèmes par les agents de contrôle. C'est l'Etat d'origine qui prend en charge les coûts liés à ces échanges.

L'échange d'informations concerne également toutes les modifications législatives susceptibles d'intervenir dans l'application de cet accord, et dont l'autre Partie doit être informée.

Enfin, les Parties s'engagent à établir annuellement un bilan de cette coopération et de la mise en œuvre de cet accord et à formuler, le cas échéant, des propositions visant à remédier aux difficultés rencontrées. A cet égard, des rencontres bilatérales peuvent être organisées sur demande de l'une des Parties.

B. LES CONSEQUENCES ATTENDUES

1 – La population concernée par l'accord

En 2010, la Bulgarie comptait près de 700 déclarations de détachement, dont 35 % dans l'agriculture, 22 % dans le secteur du BTP et 19 % dans le travail temporaire. En 2011, près de 1 000 déclarations de détachement sont comptabilisées, concentrées à 61 % dans le secteur agricole et 78 % pour le cumul des secteurs BTP et travail temporaire.

Le nombre de salariés bulgares détachés faisant l'objet d'une déclaration en France augmente de 35 % entre 2008 et 2009, pour s'établir à 1 228 en 2009 et à près de 3 000 en 2010. Avec 5 700 salariés en 2011, le nombre de salariés déclarés détachés bulgares augmente de 96 % et représente **4 % de l'ensemble des salariés détachés en France.**

Poids des entreprises bulgares intervenant sur le territoire français

	2008		2009		2010		2011	
	Bulgarie	Total	Bulgarie	Total	Bulgarie	Total	Bulgarie	Total
Nombre de déclarations	152	31 000	268	35 000	697	38 000	980	45 000
Nombre de salariés concernés	912	95 000	1228	105 000	2931	105 000	5 700	145 000

Source : ministère des affaires étrangères

La ratification de cet accord devrait amplifier la coopération administrative entre les bureaux de liaison des deux pays. Les échanges, depuis trois ans sont de très bonne qualité et se développent progressivement : **un seul échange en 2008 sur 158** au total, contre **22 en 2012 sur 558** au total.

Le bureau de liaison français questionne son homologue bulgare plus souvent qu'il n'est questionné. Les échanges portent essentiellement sur la vérification de la régularité de la situation d'entreprises bulgares intervenant dans le secteur du bâtiment et de l'agriculture, sur les conditions de

rémunération des travailleurs bulgares détachés en France, ainsi que sur la vérification de leur affiliation au régime de sécurité sociale bulgare.

Les réponses sont obtenues dans un délai de 4 semaines environ, toujours très détaillées et en adéquation avec les interrogations des services.

Au-delà de la stricte coopération entre la France et la Bulgarie, ce sont les travailleurs qui gagnent à la ratification et à l'application de cet accord : les actions d'information et de sensibilisation précitées visent à faciliter l'accès à leurs droits et obligations. Le bilan annuel prévu à l'article permettra aussi une actualisation régulière et une meilleure adaptation à la réalité et aux situations rencontrées.

2 – Un accord qui complète les conventions du même type déjà conclues par la France

Dans un contexte de mobilité croissante des travailleurs, la France a, dans la continuité de la directive communautaire, développé ses relations bilatérales en la matière avec certains pays.

Un accord du même type que celui qui est soumis aujourd'hui à notre approbation a été signé avec les Pays-Bas, et ratifié par la loi n° 2009-1793 du 31 décembre 2009.

Egalement, des accords bilatéraux sous forme d'arrangements administratifs ont été passés avec l'Allemagne (le 31 mai 2001) et la Belgique (le 9 mai 2003). Ils visent à mettre en place une coopération rapprochée entre les services frontaliers compétents en matière de contrôle du détachement transnational de travailleurs

Lors des dernières années, la coopération administrative avec les pays frontaliers a été favorisée. C'est ainsi que la Direction générale du travail (DGT) a mené des négociations ayant abouti à plusieurs déclarations d'intention :

- Avec l'Espagne, le 22 septembre 2010, permettant ainsi la mise en place de nouveaux bureaux de liaison déconcentrés : deux côté français (un en Aquitaine et un en Languedoc-Roussillon), et quatre côté espagnol (un dans chaque région frontalière) ;

- Avec le Luxembourg, le 15 février 2011 : un bureau de liaison déconcentré est désormais implanté en Lorraine ;

- Avec l'Italie, le 26 septembre 2011, permettant l'installation de nouveaux bureaux de liaison déconcentrés (un en PACA et un en Rhône-Alpes) et deux côté italien (un en Ligurie et l'autre en Piémont et Val d'Aoste).

Ces accords visent à mettre en place une coopération consolidée et approfondie entre les bureaux de liaison. Ils permettent aux services de s'appuyer sur la proximité géographique et linguistique, qui facilite les

échanges et les contacts directs. Ils peuvent diligenter, avec leurs homologues des pays voisins, des actions de prévention et de contrôles coordonnées. Ils élaborent enfin des outils spécifiques d'information relatifs à la législation sur le détachement et aux procédures de contrôle en vigueur dans le pays voisin.

Enfin, des négociations sont en cours avec la Pologne, qui est le premier pays d'envoi de travailleurs détachés en France.

CONCLUSION

Cet accord répond à la fois aux exigences communautaires de coopération administrative et aux objectifs français en matière de lutte contre le travail illégal.

Il est également un signal positif envoyé à un pays partenaire, la Bulgarie, avec qui nous entretenons des relations privilégiées et qui a accompli des efforts importants, ces dernières années, pour répondre de façon favorable à l'insertion dans son droit interne de la notion de détachement des travailleurs.

C'est pourquoi votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous recommande l'adoption de ce projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi le 27 février 2013.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi. Elle a également proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique.