



LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE « DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS » : ET APRÈS ?

Commission des affaires européennes

**Rapport de Mme Fabienne KELLER, sénatrice du Bas-Rhin,
et M. Didier MARIE, sénateur de la Seine-Maritime**

Rapport n° 528 (2017-2018)

Les règles européennes en matière de détachement ont été adoptées en 1996 par une Union européenne constituée alors de 15 membres. Un salarié détaché doit être rémunéré aux conditions minimales du pays d'accueil, définies par la loi ou des conventions collectives d'application générale. Il continue à verser des cotisations sociales dans le pays d'établissement. Confrontée, avec les élargissements et la crise à un recours accru au détachement et à une multiplication concomitante des fraudes, l'Union européenne a adopté, en 2014, une directive d'exécution qui vise, quant à elle, à accroître les contrôles.

Le nombre de salariés détachés a enregistré en 2017 une hausse de 46 % en France, passant de 354 151 à 516 101, hors secteur des transports. Ce nombre avait déjà augmenté de 24 % en 2016 et de 25 % en 2015. Les Portugais sont les principaux concernés avec près de 74 500 travailleurs détachés en 2017, devant les Polonais, qui sont plus de 61 000, les Allemands et les Roumains étant autour de 45 000. Plus de 37 000 Français sont également détachés en France.

I. LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE DE 1996

À l'initiative de la France et de plusieurs de ses partenaires, la Commission européenne a présenté, en mars 2016, une proposition de révision ciblée de la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs. L'ambition affichée était de majorer le coût du détachement pour réduire le phénomène de dumping social observé.

Malgré les réticences de plusieurs États, principalement situés à l'Est du continent, mais aussi de l'Espagne, un compromis a pu être trouvé au Conseil en octobre dernier. Celui-ci a ouvert la voie à des négociations en trilogue avec le Parlement européen. Elles ont débouché sur un accord le 28 février 2018. Le Parlement européen a validé, le 29 mai, ce compromis qui a ensuite été définitivement adopté par le Conseil le 21 juin dernier.

- **La directive révisée**

Le nouveau dispositif entend garantir le principe « à travail égal, salaire égal, sur un même lieu de travail ». La rémunération versée au travailleur détaché sera ainsi désormais totalement équivalente à celle

dont bénéficie un travailleur local au titre de la loi ou des conventions collectives d'application générale ou régionale.

À la demande de la France, la durée du détachement est désormais limitée à douze mois à laquelle s'ajoute une option de six mois supplémentaires. La Commission tablait initialement sur vingt-quatre mois, soit la durée retenue par le droit européen de la sécurité sociale. Il convient cependant de rappeler que cette disposition visera principalement les grands chantiers. La durée moyenne de détachement ne dépasse pas en effet 47 jours en France.

Le délai de transposition du texte est relativement court puisqu'établi à deux ans. Le Conseil s'était au préalable entendu sur un délai de quatre ans.

Le texte devrait en outre garantir l'égalité de traitement entre les intérimaires locaux et ceux détachés par une société d'intérim dans un autre État membre. Enfin, l'accord prévoit des contrôles plus soutenus et la mise en place d'un site officiel unique.

- **Les zones d'ombre**

Le rapport salue une réelle avancée. Il met néanmoins en évidence quelques zones d'ombre.

Ainsi, le texte distingue logiquement la rémunération des indemnités d'hébergement, de transport et de nourriture. Celles-ci ne peuvent plus être considérées comme des éléments de salaire. Reste qu'elles sont versées sur la base des forfaits établis dans les pays d'envoi.

La proposition initiale de la Commission prévoyait également que les chaînes de sous-traitance devaient se voir appliquées les mêmes règles de rémunération que celles qui lient le contractant principal. Or, ces dispositions n'ont finalement pas été retenues malgré leur importance au regard de la fraude au détachement et de l'émergence de « sociétés boîtes aux lettres ».

Plus largement, il aurait été judicieux de renforcer la lutte contre les faux détachements et autres « sociétés boîtes aux lettres ».

- **Aller plus loin**

Le rapport détaille les mesures qui pourraient être envisagées afin de renforcer la lutte contre ces pratiques déviantes : définition d'un chiffre d'affaires annuel

minimal dans le pays d'établissement de la société qui détache ou principe d'une interdiction pour une société européenne de localiser ou de transférer son siège social dans un État membre où elle n'a aucune véritable activité économique. La publication par la Commission, le 25 avril dernier, d'une proposition de directive sur les transformations, fusions et scissions transfrontalières d'entreprises pourra être l'occasion d'ouvrir le débat

Il conviendra, dans cette optique, de donner les moyens suffisants à la future Autorité européenne du travail, annoncée par la Commission le 13 mai dernier, ainsi qu'aux services des États membres. Cette autorité doit permettre une meilleure coordination entre les inspections du travail des États membres sans s'y substituer. Elle doit pouvoir s'appuyer sur une banque carrefour de la sécurité sociale, fondée sur une interconnexion des systèmes européens de sécurité sociale, sur le modèle belge. Elle permettrait aux États de consulter directement les données sur un travailleur détaché sans recourir à une procédure d'échange. Elle pourrait également publier une liste noire des entreprises condamnées pour fraude au détachement, consultable par les autorités de contrôle.

II. LA RÉVISION DES RÉGLEMENTS DE COORDINATION DES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

La Commission a présenté, en décembre 2016, une proposition de révision des règlements de coordination des régimes de sécurité sociale de 2004 et 2009. Elle comporte un volet destiné à lutter contre la fraude au détachement. Le texte prévoit notamment des procédures plus claires en matière de coopération pour faire face aux pratiques abusives et pour vérifier le statut des travailleurs en matière de sécurité sociale. Un vote est attendu pour la fin 2018.

- **Le certificat A1**

Le certificat A1 permet d'attester l'affiliation du salarié au régime du pays d'envoi. La Commission propose aujourd'hui de mieux encadrer la procédure de délivrance du certificat A1. On peut regretter qu'elle souhaite utiliser le biais des actes délégués pour y parvenir. Il serait, au contraire, souhaitable qu'une plus grande marge de manœuvre soit laissée aux États membres

afin de renforcer les contrôles. Il s'agit de parvenir à sécuriser ce formulaire, en y apposant notamment une photo ou en le numérisant. Il convient également d'aboutir à l'institution d'un numéro de sécurité sociale européen.

Les autorités de contrôle des États membres doivent, par ailleurs, être en mesure de déqualifier rapidement un certificat qui serait entaché d'irrégularité, sans être tenues par une procédure de coopération administrative qui s'avère lourde. Là encore, la future Autorité européenne du travail peut constituer une opportunité.

- **L'application de la législation de l'état du siège**

Afin de lutter contre les faux détachements, la Commission européenne a judicieusement retenu le principe d'une affiliation du salarié depuis au moins trois mois au régime de

sécurité sociale de l'état d'établissement de l'entreprise qui le détache. Il serait également nécessaire de vérifier la réalité de l'activité au sein de l'entreprise et de l'État en question.

Si l'alignement du droit de la sécurité sociale sur celui du travail peut paraître tentant en vue de réduire l'écart de coût entre un travailleur local et un travailleur détaché, cette affiliation tend de fait à multiplier les difficultés, administratives ou financières, au regard de la période relativement courte du détachement. Le consensus sur la question faisant toutefois défaut au sein du Conseil, il pourrait être pertinent de mettre en œuvre une recommandation du Sénat, parue dans son rapport sur la commande publique d'octobre 2015, selon laquelle était envisagé le recouvrement direct des cotisations sociales par les états membres aux fins de vérifier la

réalité de l'affiliation au régime de sécurité sociale du pays d'envoi.

- **La question de la pluriactivité**

Rien n'est par ailleurs envisagé en ce qui concerne la pluriactivité. Dès lors qu'un travailleur est appelé à travailler de manière habituelle dans plus d'un État au cours d'une durée de 12 mois, soit simultanément, soit en alternance, sa situation au regard de la sécurité sociale ne relève plus des dispositions relatives au détachement. Ce statut permet ainsi à la société qui l'emploie de déroger aux règles de limitation de durée de détachement ou d'activité substantielle dans le pays d'établissement. On observe d'ailleurs ces derniers mois un déport du statut de travailleur détaché vers celui de travailleur pluriactif. Il convient donc d'aligner le statut de travailleur pluriactif sur celui de travailleur détaché.

III. LE CAS DU TRANSPORT ROUTIER

La révision de la directive de 1996 renvoie à l'adoption d'une *lex specialis* les modalités d'application du régime du détachement au secteur du transport routier. La France était favorable à ce que la directive relie plus explicitement les deux questions. Elle s'est heurtée à l'intransigeance des pays du Groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, Slovaquie, République tchèque), mais aussi de l'Espagne qui a subordonné en octobre dernier son vote sur le compromis à la distinction des deux régimes. Le texte initial de la Commission européenne ne prévoyait pas non plus un alignement complet.

En 2017, 880 295 attestations de transport ont été produites par des entreprises étrangères en France. Elles représentent 81 % des déclarations de détachement. Les entreprises qui détachent le plus sont polonaises et espagnoles.

- **L'application du détachement au transport routier**

La *lex specialis* est contenue dans le paquet « Europe en mouvement » que la Commission européenne a présenté le 31 mai 2017. Elle prévoit deux types d'application.

Les règles viseront en premier lieu les opérations de transport international dès lors qu'elles sont égales ou supérieures à trois jours sur une période d'un mois calendaire, hors transit. Ce calcul, rétroactif, apparaît complexe et difficilement applicable. Le droit français est aujourd'hui plus protecteur puisqu'il applique les normes européennes en

matière de détachement aux opérations de transport international dès le premier jour passé sur le territoire et non au bout de trois jours. Si le texte était adopté en l'état, il pourrait être difficile de maintenir la norme française.

Les règles en matière de détachement concerneront également le cabotage. La Commission européenne propose aujourd'hui une dérégulation complète en la matière. Actuellement, un camion peut, à l'issue d'une livraison internationale, effectuer trois opérations de cabotage sur une période de sept jours dans l'État de livraison. On observe ainsi des phénomènes de cabotage permanent. La Commission propose de supprimer le nombre d'opérations de cabotage mais réduit la période pour effectuer celles-ci. Dans un délai de cinq jours, un transporteur pourrait donc effectuer autant de livraisons qu'il le souhaite, les opérations de cabotage pouvant également viser les pays limitrophes.

- **Vers une dérégulation du cabotage ?**

La Commission européenne justifie cette position en insistant sur la simplification qu'elle représente pour les autorités de contrôle. Dans le même temps, celles-ci se voient assigner des objectifs : la Commission souhaite qu'elles vérifient 2 % de l'activité de cabotage sur leur sol d'ici au 1er janvier 2020, puis 3 % à partir du 1er janvier 2022. La Commission indique que la révision en cours des normes relatives au temps de travail des transporteurs routiers devrait également relativiser le recours au cabotage. Il convient cependant de rappeler

que le régime des opérations de cabotage vise le camion et non le chauffeur. Un changement d'équipage est donc parfaitement envisageable afin de limiter l'impact des obligations de repos à domicile envisagées.

De fait, une dérégulation complète du cabotage ne serait, par ailleurs, pas sans incidence sur le transport routier français. Les différentiels de coût par rapport à la concurrence des pays de l'Est mais aussi de l'Espagne et du Portugal ont déjà progressivement conduit à une éviction du pavillon français des opérations de transport international. La part de l'international ne représente ainsi que 7 % des activités du transport routier mobile pour compte d'autrui français, là où elle dépasse 80 % en Lettonie ou en Slovaquie. Les entreprises françaises se concentrent donc principalement sur le marché national où elles sont également concurrencées par les transporteurs européens dans le cadre des opérations de cabotage. Le régime actuel s'est traduit par une multiplication des opérations de cabotage par cinq sur la période 1999-2016.

Une libéralisation complète renforcerait donc cette tendance et menacerait directement la survie du secteur, quand bien même seraient strictement appliquées les règles afférentes au détachement et le principe d'équivalence de rémunération. La structure de celle-ci diffère en effet d'un pays à l'autre, notamment en ce qui concerne le poids des charges sociales.

• Les forces en présence au Conseil

Les négociations sur ce paquet font apparaître deux groupes de pays : le premier constitué du groupe de Visegrad auxquels s'ajoutent essentiellement la Bulgarie, l'Espagne les pays baltes et le Portugal entend garantir les parts de marchés acquises par leurs flottes au sein de l'Union européenne. L'Alliance du routier, créée à l'initiative de la France le 31 janvier 2017 et composée notamment de l'Allemagne et de l'Italie, vise à une réduction des distorsions de concurrence entre les États membres et une véritable convergence en matière sociale. Cette opposition rend impossible l'adoption en l'état de la *lex specialis*.

Faute d'accord, la révision de la directive de 1996 sur le travail détaché garantit *a minima* l'application du régime de détachement aux chauffeurs. Ce qui permet, en l'espèce, de maintenir l'application du droit du travail français dès l'entrée sur le territoire.

Au-delà, de ce texte il apparaît indispensable de lancer une réflexion sur l'élaboration d'un statut de travailleur hautement mobile, qui permettrait une uniformisation des statuts des chauffeurs routiers dans l'ensemble de l'Union européenne, destinée à juguler les distorsions de concurrence, garantir un niveau élevé de protection sociale et assurer une mobilité sûre et durable.



Commission des affaires européennes

<http://www.senat.fr/europe/broch.html>

Secrétariat de la commission
des affaires européennes
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06
Téléphone : 01.42.34.24.80



Président

M. Jean BIZET
Sénateur (LR) de la Manche



Rapporteurs

Mme Fabienne KELLER
Sénateur (LR) du Bas-Rhin



M Didier MARIE
Sénateur (SOCR) de
Seine-Maritime



Le présent document et le rapport n°528 sont disponibles sur Internet :
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-528-notice.html>