



« Formation commune des inspecteurs du travail et agents impliqués dans le contrôle de l'effectivité du droit communautaire relatif à la protection des travailleurs détachés »

Module 1 - 16 et 17 mars 2011

Ecole de l'Inspection du Travail et de la Sécurité Sociale

MADRID

## Synthèse



Gare d'Atocha - Madrid

## Introduction

Organisé à l'Ecole de l'Inspection du Travail et de la Sécurité Sociale de Madrid, le premier module de la formation s'est déroulé les 16 et 17 mars 2011. Il a regroupé les 30 représentants des délégations des six administrations du travail partenaires du projet<sup>1</sup>. L'objectif général du module visait une compréhension partagée des enjeux économiques et sociaux attachés aux prestations de services transnationales et au détachement des travailleurs, et du panorama des coopérations administratives, afin établir les bases d'une « culture commune » permettant aux participants à la formation de resituer leur action dans le cadre européen.

La présente synthèse, rédigée par l'équipe opérationnelle de l'INTEFP et ASTREES<sup>2</sup>, reprend les points clefs présentés par les différents intervenants<sup>3</sup>, Commission Européenne, Institut du Travail de l'Université de Strasbourg, partenaires sociaux du secteur de la construction, délégations des administrations du travail présentes. Avec les différents documents supports élaborés pour le module de Madrid, elle constitue un premier matériau préparatoire au travail de conception du « kit pédagogique », produit final du projet. Le document fait également référence en bas de page à différences sources documentaires et outils disponibles dans le document à partir des liens « hypertexte ».

La première partie de la synthèse apporte des points de repères sur les dynamiques économiques et sociales attachées au détachement des travailleurs, et leur articulation avec le cadre juridique communautaire : quelles stratégies adoptent les entreprises à l'origine du détachement de travailleurs ? Quelles incidences peut-on identifier sur les conditions de travail et d'emploi des travailleurs détachés ? De quel « état des lieux » dispose-t-on sur l'ampleur des situations de détachement au sein de l'union Européenne ?

La seconde partie de la synthèse dresse un premier « état des lieux » des coopérations administratives en s'appuyant sur les analyses présentées par les intervenants et les situations concrètes présentées par les délégations. Dans un premier temps, elle rappelle le cadre communautaire dans lequel s'inscrit l'objectif général de renforcement des coopérations entre Etats membres. Dans un second temps, elle développe les freins et les leviers qu'il est possible d'identifier en matière d'amélioration des pratiques des administrations du travail.

### 1. Le contexte économique, social et juridique relatif aux travailleurs détachés

<sup>1</sup> Liste des participants en annexe 1

<sup>2</sup> Marie-Hélène Anselme, Daniel Xirau INTEFP, Christophe Teissier ASTREES

Organisation logistique du module : Christiane Gros , Maria Moriana Alonso-Rodriguez

<sup>3</sup> Programme du module en annexe 2

Le détachement des travailleurs en Europe est un phénomène complexe qui croise des enjeux différents : enjeux économiques, enjeux sociaux et enjeux juridiques.

On peut observer que les situations de détachement résultent de stratégies d'entreprise caractérisées par leur diversité (1.1). Le droit européen pose un cadre juridique visant à concilier la libre prestation de services dans l'union Européenne et la protection des travailleurs. Ce dernier n'est pourtant pas sans rencontrer des limites, notamment en regard des stratégies d'entreprise déployées (1.2). Enfin l'évaluation de l'ampleur des phénomènes de détachement relevant de la directive européenne 96/71, demeure très imparfaite (1.3)

## **1.1 Les stratégies d'entreprise à l'origine du détachement de travailleurs en Europe**

Les phénomènes de détachement prennent leur origine dans les stratégies même des entreprises mais également dans les relations qu'elles entretiennent entre elles, notamment, si l'on prend l'exemple sectoriel de la construction, dans les relations de sous-traitance. La prise en compte de ces stratégies permet en effet de mesurer les impacts du détachement sur les conditions de vie et de travail des personnes qui peuvent grandement varier.

En première analyse, il est possible de distinguer deux séries de motifs justifiant que les entreprises recourent à des travailleurs issus d'autres pays que celui dans lequel elles sont implantées (1.1.1). Ces motivations se déploient au travers de schémas organisationnels différenciés (1.1.2 )

### **1.1.1 Diversité des stratégies d'entreprise**

Deux grandes logiques peuvent être distinguées :

- **La recherche d'un avantage concurrentiel lié aux compétences et la gestion des ressources humaines**

Dans cette perspective, le recours à des travailleurs issus de pays distincts de celui de l'entreprise d'accueil peut répondre à plusieurs objectifs :

- Disposer de compétences rares ou non disponibles localement (par exemple dans les secteurs de l'éducation de la recherche ou de l'industrie)
- Promouvoir la diversité pour favoriser la performance économique : dans les grandes entreprises, la mobilité internationale des cadres permet de favoriser un brassage de cultures et de connaissances.
- Améliorer le service au client : les stratégies d'internationalisation des activités dues aux évolutions des marchés ou des filières nécessitent parfois de développer une activité de prestation de service sur place et de détacher des salariés pour consolider la relation avec le client.
- Faire face aux pénuries de main d'œuvre : le recours au détachement peut être la résultante d'une pénurie de main d'œuvre locale pour de multiples raisons. Ainsi, le détachement de travailleurs peut se développer pour des emplois que la main d'œuvre locale n'accepte pas d'occuper dans les conditions dans lesquelles ils s'exercent.

- **la recherche d'un avantage concurrentiel basé sur l'abaissement du coût du travail.**

Le recours à des travailleurs issus d'autres pays permet aux entreprises de mettre à profit les différences entre les législations nationales applicables, notamment en matière sociale et fiscale. Le calcul consiste à choisir entre l'engagement d'une main-d'œuvre nationale et celui d'une main

d'œuvre recrutée à l'étranger pour laquelle les cotisations de sécurité sociale procurent une réduction des coûts pour le prestataire. Cette logique peut conduire à des stratégies de « dumping social » qui constituent aux yeux de certaines organisations syndicales européennes un « business model ». De plus, si la législation de l'Etat d'accueil ne comporte pas de règle minimale d'origine légale ou conventionnelle en matière de salaire minimal, le dumping social s'étend aux conditions salariales.

### 1.1.2 L'importance des relations de sous-traitance

Ces différentes logiques peuvent se déployer dans des schémas organisationnels variés. Les stratégies en cause peuvent ainsi renvoyer à l'organisation de la mobilité de travailleurs à l'intérieur d'un même groupe international. Mais elles peuvent aussi se traduire par le recours à la sous-traitance dont il importe de souligner l'importance. Une étude du Lentic<sup>4</sup> met en lumière que l'internationalisation de la concurrence dans le secteur de la construction conduit à recourir de plus en plus à la sous-traitance internationale. Les auteurs dressent trois « modèles types » de sous-traitance dans lesquelles s'insèrent les phénomènes de détachement.

- **La sous-traitance « fonctionnelle »** : Cette forme est « classique » dans le bâtiment. Elle permet à des entrepreneurs de sous-traiter des compétences spécifiques qui ne constituent pas leur cœur de métier (sous-traitance de spécificité) ou d'externaliser des travaux en cas de pic d'activité (sous-traitance de capacité). En cherchant à réaliser le découpage organisationnel le plus efficace possible, les entrepreneurs fédèrent autour d'eux différentes entités sous-traitantes, tirant profit de l'externalisation tout en conservant le contrôle de l'ensemble de la chaîne de production.
- **La sous-traitance « économique »** : Historiquement amorcée au début des années 1980, cette forme de sous-traitance s'accompagne d'un recentrage du métier d'entrepreneur autour de l'activité de coordination et d'une réduction significative de la taille des entreprises dans le secteur. Elle est le corollaire de l'accroissement et de l'internationalisation de la concurrence. L'entrepreneur est plus un ensemblier qui cherche à accroître son efficacité économique par une mise en concurrence constante et maximale des entreprises sous-traitantes. La stratégie est centrée sur la réduction des coûts (coûts salariaux, matières premières) pour renforcer la compétitivité de l'entreprise sur les marchés, en mettant à profit les différences entre territoires.
- **La sous-traitance « financière »** : avec ce modèle, de nouveaux acteurs viennent s'interposer entre le client et l'entrepreneur. Ils prennent la forme de structures très légères adossées à des groupes financiers. Leur activité n'est plus de construire ni de coordonner un projet de construction mais de dégager des marges bénéficiaires de la part leur seule aptitude financière à placer l'entrepreneur général en position de subordination contractuelle. Selon les auteurs, cette nouvelle forme de sous-traitance explique en particulier l'importance croissante d'acteurs intermédiaires, « pourvoyeurs de main d'œuvre », uniquement animés

<sup>4</sup> « Le travail sans la GRH : le secteur du bâtiment à l'heure de la sous-traitance financière » Lentic, HEC – Ecole de Gestion de l'Université de Liège XVIIe Congrès de l'AGR, 2006

par des préoccupations d'ordre financier au détriment des règles de droit applicables aux travailleurs.

## **1.2. Les incidences des stratégies d'entreprise sur les conditions de travail et d'emploi des travailleurs détachés : apports et limites du cadre juridique applicable**

La directive du parlement et du conseil 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur a vu le jour dans l'objectif de renforcer l'effectivité de la liberté d'établissement des prestataires de services dans les Etats membres et la liberté de prestation de services entre les États membres.

Par ailleurs, le parlement européen et le conseil ont adopté des textes visant à réguler l'exercice de ces libertés, notamment la directive 96/71/CE relative au détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

La directive vise explicitement les formes de détachement qu'elle encadre, à savoir :

a) le détachement d'un travailleur dans le cadre d'un contrat conclu entre l'entreprise d'envoi et le destinataire de la prestation de services

b) le détachement d'un travailleur dans un établissement ou dans une entreprise appartenant au groupe

c) le détachement d'un travailleur par une entreprise de travail intérimaire ou en tant qu'entreprise qui met un travailleur à disposition d'une entreprise utilisatrice.

Pour assurer une protection « adéquate » des travailleurs détachés, la directive 96/71/CE a posé certaines limites tenant à l'application, pendant la période détachement, d'un « noyau dur » de conditions de travail et d'emploi protectrices minimales. Ces conditions doivent être respectées par le prestataire de service dans le pays d'accueil, sous réserve que des règles identiques ne lui soient pas applicables dans l'Etat d'origine, et sans préjudice de l'application des règles plus favorables en vigueur dans l'Etat d'origine. Ce « noyau dur » inclut uniquement les règles légales ou issues de conventions collectives généralement applicables. Il vise limitativement :

- a) les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos;
- b) la durée minimale des congés annuels payés;
- c) les taux de salaire minimal, y compris ceux majorés pour les heures supplémentaires; le présent point ne s'applique pas aux régimes complémentaires de retraite professionnels;
- d) les conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment par des entreprises de travail intérimaire;
- e) la sécurité, la santé et l'hygiène au travail;
- f) les mesures protectrices applicables aux conditions de travail et d'emploi des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants et des jeunes;
- g) l'égalité de traitement entre hommes et femmes ainsi que d'autres dispositions en matière de non-discrimination.

Mais la régulation visée par le droit communautaire peine à se réaliser, car en réalité, les situations de détachement ont des impacts très différents sur les conditions de travail et d'emploi des salariés détachés selon les logiques mises en œuvre par les entreprises.

Il existe par conséquent une grande disparité dans les situations rencontrées.

Une étude commandée par la Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois<sup>5</sup>, propose une caractérisation qui va des situations les plus « satisfaisantes », conformes au droit, aux situations les plus « dégradées », avec leurs abus :

- Des cas de détachement où des sous-traitants spécialisés fournissent des services à titre temporaire dans un autre État membre de l'UE avec des travailleurs ou du personnel qualifié et bien rémunéré appartenant au personnel permanent des entreprises effectuant le détachement.
- Des cas de détachement « légaux » mais où le calcul a consisté à choisir entre l'engagement d'une main d'œuvre nationale et celui d'une main d'œuvre moins coûteuse dans le cadre d'une prestation de service par une entreprise étrangère.
- Des situations qui posent un certain nombre de problèmes du point de vue des conditions de vie et de travail des salariés détachés, liés au non respect du « noyau dur » défini par la directive (durée du travail excessive, mauvaises conditions de travail).
- Des pratiques dans lesquelles l'opération de détachement se situe dans le cadre légal mais où les salariés détachés ont à supporter des charges indues: retenues pour frais administratifs, retenues forcées et inévitables pour logement et transport, retenues fiscales. Ces pratiques violent les dispositions de la directive concernant le détachement (article 3 paragraphe 7 de la directive 96/71/CE).
- Enfin, de « faux » types de détachement, qui relèvent de la fraude : copie et distribution de formulaires E101/A1, recrutement de travailleurs détachés qui se trouvent déjà dans le pays d'accueil, ou de travailleurs devenus « faux indépendants », détachements via des entreprises « boîtes aux lettres » avec des factures invérifiables établies pour des prestations de service. Ces derniers abus ouvrent la porte à de véritables atteintes à la dignité humaine.

### **1.3. L'ampleur des situations de détachement**

Les sources mobilisables pour mesurer l'ampleur des situations de détachement sont restreintes et ne peuvent donc permettre de disposer d'une vision exacte du phénomène. Cette situation s'explique par :

- La suppression des barrières intra communautaires,
- Le fait que les déclarations préalables aux opérations de détachement ne concernent que 16 États membres et qu'elles ne sont pas toujours effectuées.

La seule source au plan européen contenant des informations directement liées au nombre de détachements est constituée par les formulaires de sécurité sociale E101/ A1, avec les limites citées

- <sup>5</sup> « A la recherche de la main d'œuvre bon marché », European Institute for Construction Labour Research, CLR Studies 6 - Jan CREMERS, 2011
- [www.clr-news.org/CLR-Studies/CLR%20Studies%206%20F%20.pdf](http://www.clr-news.org/CLR-Studies/CLR%20Studies%206%20F%20.pdf)

ci-dessus. Les données nationales constituent également des sources d'informations du point de vue des pays d'accueil, mais elles présentent de grandes disparités rendant difficile leur exploitation.

L'étude récente remise à la Commission européenne<sup>6,7</sup> souligne une probable stagnation du nombre de détachements sur 2008 et 2009, en lien avec le ralentissement de l'activité économique sur la même période. Elle avance plusieurs observations chiffrées :

- environ 1.3 million de certificats E101 enregistrés en 2007 au total dans les pays de l'UE-27 et de l'AELE, dont 81 % concernant des détachements des pays spécifiques<sup>8</sup>.
- les principaux pays d'origine sont la Pologne (22.5%), la France (21.8%), l'Allemagne (18.1%),
- les pays les plus importants en terme d'accueil sont : la France (20.8%), l'Allemagne (14,2%) contrairement à la Pologne (1,4%).
- 50 % des détachements, en moyenne, sont évalués dans les services (notamment les activités d'intermédiation financière, de commerce et de transport) et 50 % dans le secteur industriel (26% dans la construction).

Les statistiques européennes et nationales révèlent que les nouveaux États membres (spécialement la Pologne) sont particulièrement présents dans le secteur de la construction. et que les travailleurs détachés provenant des anciens États membres sont en revanche répartis de manière plus équilibrée parmi les différents secteurs. Mais l'absence de statistique sectorielle réellement fiable à l'échelle de l'UE relativise ces résultats.

## **2. Les coopérations administratives : quels leviers et quels freins pour l'action ?**

Inscrit dans le cadre communautaire (2.1), les coopérations administratives dans le domaine du détachement des travailleurs répondent à une obligation pour les Etats membres.

Cet objectif se traduit par une série d'initiatives à trois niveaux : au plan européen, par les orientations et les actions de la Commission européenne et des partenaires sociaux (2.2), au plan national, par la mise en œuvre de coopérations à travers la conclusion d'accords bilatéraux et l'activité des bureaux de liaison (2.3), par le développement de pratiques de contrôle et d'information mises en œuvre par les administrations publiques (2.4).

### **2.1 La portée du cadre communautaire**

#### **- Des coopérations indispensables**

Le principe de la libre prestation de service (article 57 TFUE ex49 CE) permet à des entreprises de détacher des travailleurs de manière temporaire dans un autre Etat membre, sans pour autant y être établi<sup>9</sup>. Par conséquent, les Etats membres sont tenus de s'abstenir de créer ou maintenir des

<sup>6</sup> « Economic and social effects associated with posting of workers in the EU », mars 2011, sur le site de la Commission européenne : disponible sur le site ci dessous

<sup>7</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=fr>

<sup>8</sup> Cependant, ces chiffres peuvent minorer le nombre réel de détachement, une même personne ayant pu être détachée vers un Etat membre à différents moments de l'année

<sup>9</sup> CJCE du 7 02 2002 C-279/00, Commission c/. République italienne)

restrictions injustifiées ou disproportionnées à la libre prestation de services à l'intérieur de Communauté.

La CJUE restreint les documents exigibles par les corps de contrôle de l'Etat d'accueil : «Les autorités et les juridictions de l'Etat membre d'accueil, avant d'exiger l'établissement et la tenue sur le territoire de cet Etat des documents sociaux ou de travail conformément à leur propre réglementation, doivent vérifier que la protection sociale des travailleurs qui est susceptible de justifier ces exigences ne serait pas suffisamment sauvegardée par la production, dans un délai raisonnable, des documents tenus dans l'Etat membre d'établissement ou leur copie »<sup>10</sup>

Elle incite également les organismes de contrôle à utiliser le « système organisé de coopération ou d'échange d'informations entre Etats membres prévu à l'article 4 de la directive 96/71 et rend superflue la conservation de ces documents dans l'Etat membre d'accueil après que l'employeur a cessé d'y employer des travailleurs ». <sup>11</sup>

Ces restrictions placent les Etats membres dans une tension qui vise à concilier deux intérêts contradictoires. Ils doivent trouver *un juste équilibre* dans la détermination des modalités de contrôle du respect d'un noyau de règles impératives applicables. Il leur appartient à la fois de s'assurer de l'effectivité du droit national et communautaire relatifs à la protection des travailleurs b et de veiller à ne pas porter atteinte à la libre prestation de service.

Les pratiques des administrations du travail suivent donc une nécessaire évolution : les situations de détachement auxquelles les professionnels sont confrontés sont par nature transnationales, et un certain nombre d'informations nécessaires à leur activité de contrôle ne leur sont pas directement accessible au plan national.

Les coopérations avec les administrations des pays d'origine sont donc indispensables pour agir.

#### - **Des coopérations juridiquement encadrées**

L'article 4 de la directive 96/71 a créé un cadre juridique fondateur dont la portée est directement opérationnelle, en imposant des obligations aux Etats membres :

- Désigner un ou plusieurs bureaux de liaison ou une ou plusieurs instances nationales compétentes.
- Prévoir une coopération entre les administrations publiques qui, conformément à la législation nationale, sont compétentes pour la surveillance des conditions de travail et d'emploi visées à l'article
- Répondre aux demandes d'informations motivées de ces administrations publiques relatives à la mise à disposition transnationale de travailleurs, y compris en ce qui concerne des abus manifestes ou des cas d'activités transnationales présumées illégales.
- Prendre les mesures appropriées pour que les informations concernant les conditions de travail et d'emploi. soient généralement accessibles.

Par ailleurs, l'article 76 du règlement 883/2004 en matière de sécurité sociale (entré en vigueur mai 2010) indique que les autorités et les institutions des Etats membres se prêtent leurs bons offices, se comportent comme s'il s'agissait de l'application de leur propre législation. et peuvent communiquer directement entre elles ainsi qu'avec les personnes intéressées ou leurs mandataires.

<sup>10</sup> CJCE du 23 11 1999, C-369/96 et C-376/96, Abade

<sup>11</sup> CJCE du 19.06.2008, C- 19/06, Commission c/Grand Duché du Luxembourg



Par une communication du 13.6.2007, la Commission européenne a estimé qu'une coopération étroite avec et entre les Etats membres était primordiale, tout comme le rôle des partenaires sociaux, dans le contrôle de l'effectivité de la législation communautaire en matière de protection des travailleurs détachés.

Cette orientation de la Commission s'est traduite par la recommandation qu'elle a adressée aux Etats membres le 3.4.2008, dans laquelle elle préconise la mise en place d'un système d'échange d'informations (cf. 2.2), un effort des Etats membres dans l'accès à l'information sur les conditions de travail et d'emploi applicables, et l'échange de bonnes pratiques qui s'est concrétisé par la mise en place le 19.12.2008 d'un comité d'experts dans le domaine du détachement de travailleurs.

A l'agenda 2011, la Commission entend inscrire une proposition législative visant à améliorer la mise en œuvre de la Directive sur le détachement des travailleurs, en coopération avec les partenaires sociaux<sup>12</sup>.

## 2.2 Les initiatives prises au plan européen

La **commission européenne** a engagé plusieurs études et projets, conformément aux orientations qu'elle a engagées dès 2006 en matière de détachement<sup>13</sup>. Ces initiatives poursuivent les objectifs suivants :

### - Mieux cerner la réalité du détachement des travailleurs

L'étude réalisée par IDEA Consult et ECORYS Netherlands (VT/2009/62, mars 2011)<sup>14</sup> vise à cerner les conséquences économiques et sociales du détachement au sein de l'Union européenne. Elle constitue un panorama actualisé de *l'ampleur et des caractéristiques du détachement*.

### Mieux cerner les difficultés d'application de la législation relative au détachement

Deuxième volet du projet pilote « conditions de travail et de vie de travailleurs détachés » lancé par la Commission en juillet 2009, l'étude comparative des aspects juridiques concernant le détachement des travailleurs dans le cadre des prestations de services dans l'Union européenne réalisée par Aukje van Hoek & Mijke Houwerzijl (VT/2009/63)<sup>15</sup> est basée sur douze études nationales (BEL, DK, EE, FR, DE, IT, LU, NL, PL, RO, SE, UK), en s'appuyant sur les pratiques mises en œuvre par les inspections du travail des États membres et les partenaires sociaux.

<sup>12</sup> [http://www.regards-citoyens.com/ext/http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index\\_fr.htm](http://www.regards-citoyens.com/ext/http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_fr.htm)

<sup>13</sup> Voir notamment « Orientations concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services » -Communication SEC (2006) 439 du 4.4.2006, Communication de la Commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions SEC(2007) 747 du 13.6.2007

<sup>14</sup> Disponible sur le site <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=fr>

<sup>15</sup> Disponible sur le site <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=fr>

## **- Faciliter l'action des administrations nationales**

### **- en améliorant les échanges par la mise en place d'un système d'information**

Le système d'information sur le marché intérieur ou système *IMI (Internal Market Information)* s'appliquait jusqu'à présent aux domaines de la directive 2005/36/CE sur les qualifications professionnelles et de la directive 2006/123/CE sur les services. Il s'agit d'étendre son utilisation au fonctionnement des bureaux de liaison, le projet ayant été adopté par le Conseil de l'Union européenne lors du COREPER du 7 mars 2011. Accompagnée d'une formation, l'application est développée sous la forme d'un «projet pilote» dès le mois de mai 2011 à l'échelle des 27 États membres.

### **- en améliorant les suites des contrôles et en cherchant à organiser l'effectivité des sanctions par delà les frontières**

Le projet CIBELES («convergence of Inspectorates Building a European Level Enforcement System»), dont l'application des règles en matière de santé et sécurité au travail représente le volet le plus important réunit les administrations du travail de neuf États membres : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne (porteur du projet) la France, la Hongrie, l'Italie, Malte et le Portugal.

### **- en constituant, à travers une formation commune, un réseau d'experts entre les administrations du travail en capacité de capitaliser et de diffuser les bonnes pratiques de coopération**

Six États membres engagés : la Belgique, l'Espagne, la France (porteur de projet), le Luxembourg, la Pologne et le Portugal.

## **- Améliorer l'accès à l'information pour les entreprises et les travailleurs**

Le site internet de la Commission fournit dans chaque langue les coordonnées des bureaux de liaison, des fiches techniques sur la réglementation applicable dans chaque pays de l'UE. Des liens donnent accès à des ressources documentaires approfondies (publication des études, communications et recommandations de la Commission).<sup>16</sup>

L'étude conduite par Fabienne Muller de l'Institut du Travail de Strasbourg (VP/2009/001/0160)<sup>17</sup> en réalisant notamment une comparaison des sites internet mis en place par les administrations dans sept États membres<sup>18</sup> fournit un ensemble de recommandations visant à améliorer la qualité de l'information délivrée en matière de détachement.<sup>19</sup>

Par ailleurs, **les partenaires sociaux de la construction**, la Fédération de l'industrie européenne de la construction (FIEC) et la Fédération européenne des travailleurs de la construction et du bois (EFBWW), ont développé un site<sup>20</sup> qui présente, pour chacun des 27 États membres, la législation

<sup>16</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=726&langId=fr>

<sup>17</sup> "L'information délivrée en matière de détachement des travailleurs" – septembre 2010

<sup>18</sup> Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Suède

<sup>19</sup> Disponible sur le site <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=fr>

<sup>20</sup> <http://www.posting-workers.eu/Content/Default.asp?qui>

nationale applicable en vertu de la directive détachement et renvoient aux sites internet des partenaires sociaux nationaux du secteur professionnel. L'information est fournie dans la langue de l'État membre et en anglais.

Enfin, deux initiatives de la Commission européenne portant sur **la prévention et la lutte contre le travail illégal** sont de nature à renforcer les coopérations entre les Etats membres. Leur objectif porte respectivement sur :

- **La mise en place d'une plate forme européenne de coopération** entre les inspections du travail et d'autres organismes de surveillance et d'exécution.<sup>21</sup>

- **L'harmonisation des procédures de contrôle** du droit du travail et du droit de la sécurité sociale.<sup>22</sup>

## 2.3 Les moyens d'action de la coopération bilatérale

### 2.3.1 La dynamique des accords bilatéraux

Les « accords bilatéraux »<sup>23</sup> portent selon les cas sur des coopérations transfrontalières ou des coopérations transnationales. Ils prennent des dénominations et des statuts différents en fonction des conditions qui président à leur élaboration et à leur conclusion : accords de coopération, arrangements, protocoles d'entente et de collaboration, déclarations communes...

Leur *champ d'application* est variable. Certains sont conclus dans le cadre de la directive détachement exclusivement, ou bien dans le cadre de la directive détachement et de la lutte contre le travail illégal. D'autres couvrent le champ du travail et celui de la sécurité sociale, ou au contraire ne s'inscrivent que dans le cadre de la sécurité sociale exclusivement.

Tous les accords recensés partagent en revanche un « socle commun » en poursuivant le double objectif de garantir l'échange d'information en respectant des délais de transmission (souvent 4 semaines), l'aide à la transmission de la demande d'information vers d'autres administrations compétentes, ou l'information de l'administration demandeur en cas de difficultés. De même, Ils prévoient systématiquement dans leur mise en œuvre une évaluation périodique, et le respect de la protection des données personnelles (prévue par la directive 95/46 et les législations nationales respectives).

<sup>21</sup> "Joining up in the fight against undeclared work in Europe" - Etude de faisabilité, REGIOPLAN  
Beleidsonderzoek

Disponible sur le site <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=fr>

<sup>22</sup> **Projet ICENUW** (« Implementing Cooperation in a European Network against Undeclared Work ») regroupant les services d'inspection du travail et de la sécurité sociale de onze Etats membres : la Belgique -chef de projet-, l'Italie, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, la Suède, la Pologne, la Bulgarie, l'Autriche, la Roumanie et le Portugal.

<sup>23</sup> Liste en annexe 3

Les accords offrent un *cadre structurant pour l'action* de coopération. Leur contenu détermine cependant des *périmètres* de coopération *plus ou moins étendus* et des *degrés* de coopération *plus ou moins importants* en convenant :

- que l'objet des échanges est précisément listé ou vise au contraire «tous les renseignements utiles pour l'exercice des missions de contrôle des inspecteurs du travail» ;
- que les échanges intègrent les suites données aux opérations de contrôle : amendes, sanctions administratives ou suites judiciaires ;
- de la mise en place d'outils spécifiques du type fiche de liaison ;
- de modalités d'actions communes : actions de contrôles coordonnées, actions d'information des entreprises et des travailleurs.

Leviers d'amélioration des coopérations administratives, Ils constituent par conséquent une base de construction de *réseaux d'échanges* entre les administrations et professionnels concernés. Compte tenu de cette dynamique de coopération, on peut également escompter un *essaimage* des accords bilatéraux dans les zones transfrontalières.

### **2.3.2 L'activité des bureaux de liaison**

Les Etats membres, conformément aux législations et/ou pratiques nationales sont tenus de désigner un ou plusieurs bureaux de liaison ou une ou plusieurs instances nationales compétentes (article 4 de la directive 96/71). Les bureaux de liaison sont mis en place selon les Etats membres de manière uniquement centralisée (par exemple bureau national en Pologne) ou également de manière décentralisée dans les zones transfrontalières. (par exemple bureaux déconcentrés en France).

Vecteurs de la coopération entre les administrations publiques, dans la pratique, l'activité des bureaux de liaison présente une certaine *hétérogénéité* :

- Ils assurent tous la fonction de *relais* dans les échanges d'information.
- Mais certains bureaux, notamment déconcentrés, assument également un rôle d'*animation* et d'*appui* des administrations du travail, en particulier *dans les espaces territoriaux transfrontaliers*. En ce sens, Ils constituent *une base d'appui opérationnel* permettant aux administrations et professionnels d'élaborer des pratiques de coopération à partir des situations rencontrées sur le terrain, en améliorant leur connaissance mutuelle, et en développant des savoir faire inventifs permettant de créer des outils efficaces pour l'action.
- Certains bureaux de liaison optent pour une organisation distinguant une structure dédiée à la coopération administrative et une structure dédiée à l'information des entreprises et des travailleurs (Bureaux nationaux en Belgique et au Luxembourg).
- Enfin, certains bureaux collaborent localement de manière étroite avec les partenaires sociaux comme dans la région d'Anvers en Belgique.

### **2.4. Les leviers et les freins à la coopération dans les pratiques de contrôle et d'information**

Le premier recensement réalisé avec les administrations partenaires met en lumière des pratiques de coopération qui souvent ne se limitent pas à l'échange d'information sur une situation ponctuelle. Ces pratiques créent à cet égard un *cadre opérationnel* visant à faire vivre de manière effective les coopérations par la constitution de réseaux au niveau national ou transnational. Elles constituent des leviers propices à l'amélioration et à la dynamisation des coopérations (2.4.1).

Pour autant, et si un examen plus approfondi du résultat des actions mises en place s'avère nécessaire, des freins demeurent du fait de l'hétérogénéité des champs de compétences et des organisations des administrations, de la difficulté à appréhender de manière transnationale des situations complexes, des incertitudes juridiques, notamment sur la détermination du « noyau dur » et à assurer un suivi opérationnel des suites données aux interventions ( 2.4.2) .

#### **2.4.1. Les leviers pour agir**

##### **- Mobiliser plusieurs modalités d'action**

Les exemples présentés révèlent des modalités d'action multiples et variées visant à appuyer et encourager les professionnels dans des pratiques de coopération effectives. Leur mise en œuvre constitue un terrain propice à l'émergence d'une « *méthodologie des coopérations* », permettant, à partir de la résolution de cas concrets, de mettre en place des méthodes de travail et des outils efficaces. On peut citer :

- l'organisation de réunions régionales transnationales au sein de structures formalisées (comité bilatéral ou, commission) ou informelles
- la construction d'outils d'échange d'information facilitant le contrôle ou permettant de s'assurer de la réalité des régularisations ( ex : entre la France et la Belgique dans le cadre de la coopération des bureaux de liaison)
- l'organisation de contrôles conjoints dans un secteur déterminé, avec la présence d'observateurs favorisant la compréhension des méthodes d'intervention, (entre l'Espagne et le Portugal par exemple dans le cadre du projet « accept »)
- des formations sur les réglementations nationales applicables, des vade-mecum de droit comparé,
- des guides méthodologiques communs,
- des réunions d'échange d'expériences et de pratiques professionnelles,
- dans un cas d'espèce (ouvrage transfrontalier), l'élaboration avec les maîtres d'ouvrage de part et d'autre de la frontière de règles communes et harmonisées, notamment en matière de santé et sécurité au travail. (entre l'Italie et la France à l'occasion du tunnel Lyon Turin).

##### **- Mobiliser les partenaires sociaux**

L'accord de coopération Espagne-Portugal ouvre la possibilité aux partenaires sociaux d'apporter leurs contributions aux travaux du comité bilatéral mis en place. Les partenaires sociaux collaborent avec les inspecteurs du travail espagnols et portugais en vue de dresser un tableau des équivalences des qualifications professionnelles rencontrées, de signaler les situations d'abus et d'appuyer les démarches visant à régulariser les situations des travailleurs.

A l'inverse, les partenaires sociaux sont une source d'information pour les services d'inspection sur la réalité des conditions de travail et d'emploi des travailleurs détachés, parallèlement aux activités d'information des travailleurs détachés entrant organisées par les syndicats de salariés.

##### **- Inscrire les pratiques de coopération dans des projets transfrontaliers**

Le projet EURES vise à développer dans des territoires transfrontaliers au profit des services publics de l'emploi une mutualisation de moyens et d'outils. Ce projet en Lorraine ( France) a permis d'améliorer l'information des entreprises et des salariés, avec la parution d'un guide des règles

applicables en matière de détachement pour améliorer l'information les territoires transfrontaliers d'Allemagne, de la Belgique, de la France et du Luxembourg.<sup>24</sup>

- **Favoriser les collaborations entre les administrations publiques**

Les collaborations au plan national entre les administrations du travail et les autres administrations et entités publiques permettent d'intervenir plus efficacement sur les situations complexes.

Dans les cas de fraude notamment la mutualisation des informations rend l'action plus efficace.

Des contrôles communs coordonnés par l'inspection du travail des mines au Luxembourg dans le cadre du dispositif CIALTI (cellule inter administrative de lutte contre le travail illégal) mobilisent sur le terrain des agents de plusieurs administrations : police grand-ducale, service anti-fraude (SAF) de l'administration de l'enregistrement et des domaines pour le volet TVA, centre commun de la sécurité sociale pour l'affiliation des salariés, administration de l'emploi pour le contrôle du travail illégal, administration des douanes et accises pour les autorisations d'établissement et notifications de prestation de services auprès du Ministère des classes moyennes.

#### **2.4.2 Les freins à prendre en compte**

##### **-La diversité des systèmes d'administration du travail**

Le champ de compétence de l'inspection du travail, l'organisation de l'administration du travail et ses modalités d'intervention, diffèrent d'un pays à l'autre. Par voie de conséquence, les domaines sur lequel porte le contrôle, les priorités d'action mises en œuvre, les outils juridiques et les pratiques d'intervention ne sont pas les mêmes.

Ces différences influent sur la nature des informations recherchées par l'administration demandeur, ou au contraire, sur sa capacité à répondre aux demandes d'information qui lui parviennent des autres pays.

Ces différences influent aussi sur les délais de réponse, notamment lorsque l'information n'est pas directement accessible par l'administration sollicitée, les difficultés rencontrées pouvant conduire à des non réponses.

Le champ de compétence de l'inspection du travail (ITSS) espagnole par exemple s'étend au domaine de la sécurité sociale qui représente plus de 50% des procédures engagées en 2009. Dès lors, en l'absence du certificat E101/A1, elle considère naturellement la situation illégale, en ne remplissant pas les conditions de fonds du détachement. Cette double compétence, travail et sécurité sociale, lui confère une position d'interlocuteur unique pour ses homologues des autres pays. Dans d'autres Etats membres, le contrôle du travail et de la sécurité sociale relève d'administrations distinctes, avec notamment pour conséquence l'allongement des délais de réponse en matière d'échange d'information. Au Luxembourg, les deux administrations compétentes en matière de contrôle, l'inspection du travail des mines et les douanes viennent de fusionner. L'Autorité pour les Conditions du Travail (ACT) au Portugal de son côté, œuvre pour l'amélioration des conditions du travail...

<sup>24</sup> [http://www.frontalierslorraine.eu/site/crd\\_presentation.php](http://www.frontalierslorraine.eu/site/crd_presentation.php)

En outre, certains outils disponibles nationaux permettant un accès direct à une information exhaustive et centralisée entre les différentes administrations, comme le système LIMOSA de déclaration en ligne en Belgique, ne sont pas nécessairement développés dans les autres Etats membres.

#### **- Des difficultés tenant à l'analyse des situations rencontrées**

Les nombreux facteurs économiques, sociaux et réglementaires ont une influence directe ou indirecte sur la nature et les différents types de détachement. Cette complexité à laquelle sont confrontés les inspecteurs du travail sur le terrain rend souvent difficile l'analyse et la caractérisation des situations rencontrées.

Bien que les stratégies d'action des administrations du travail relèvent du niveau national, l'analyse des phénomènes de détachement ne peut faire l'économie des dynamiques transnationales. L'étude comparative des aspects juridiques concernant le détachement des travailleurs dans le cadre des prestations de services en Europe (cf.2.2) souligne par exemple un point évoqué à Madrid : « *Un problème particulier lié au contrôle des conditions de travail des travailleurs détachés réside dans la difficulté pour les autorités à faire la distinction entre un travailleur (détaché) et un travailleur indépendant (un prestataire de services). Cela peut poser problème même dans des situations purement nationales, mais les choses se compliquent dans le cas des situations transfrontalières, car des systèmes légaux différents peuvent s'appliquer à ces catégories* ».

Il peut être également difficile :

- d'identifier le véritable responsable de l'opération ou de l'entreprise, de remonter la chaîne des responsabilités pour agir efficacement,
- de caractériser la situation en présence de sociétés «écran», ou, bien lorsque des doutes apparaissent sur l'établissement réel d'un employeur dans l'Etat à l'origine de la prestation,
- d'apprécier les règles juridiques applicables et les pouvoirs d'investigation permettant d'impliquer les donneurs d'ordre.

Améliorer les coopérations passe donc sans doute par une *meilleure compréhension* des situations rencontrées et dans la capacité mutuelle des administrations du travail à en mener une *analyse partagée*, la caractérisation des situations de détachement déterminant la nature des actions mises en place.

#### **-Des difficultés liées à des incertitudes juridiques**

Des incertitudes juridiques demeurent et donnent lieu à des interprétations et des transcriptions de nature différentes d'un pays à l'autre ; la détermination du « noyau dur » n'est pas aisée à caractériser et de surcroît à partager entre professionnels de pays différents. Plusieurs exemples sont cités sans qu'il n'ait été partagé une « liste exhaustive » des difficultés rencontrées :

- La notion de « salaire minimum » reste aujourd'hui floue, tant de par la détermination de la règle applicable sur le « minimum » que par les éléments à inclure dans la notion même de taux de salaire.
- La question de la concordance entre les temps de travail et les salaires appliqués et des documents nécessaires à la vérification de la durée du travail diffèrent d'un pays à l'autre.
- les documents exigés par les différentes réglementations nationales permettant de vérifier l'application effective des règles en matière de santé et sécurité au travail par les employeurs posent également difficulté.

### **- Des difficultés dans le suivi des actions de contrôle**

Le suivi dans le temps des régularisations effectuées, des procédures administratives ou pénales engagées (tout comme l'accès pour les employeurs et les salariés aux informations nécessaires, et aux voies de recours dans le pays d'accueil) est également une difficulté communément partagée. L'assistance que les administrations du travail pourraient mutuellement se porter dans ce domaine présente encore de larges pistes de progrès.

### **En guise de conclusion**

La présente synthèse et l'ensemble des productions élaborées pour le module de Madrid constituent une première capitalisation des pratiques de coopération. Elle sera utilement enrichie avec les rapports et synthèses issus de la période d'immersion programmée comme deuxième phase de la formation dans chacun des États membres partenaires.

La formalisation des pratiques issues des présentations des délégations et des interventions des experts, ouvrent de nombreuses pistes qui pourront alimenter les travaux du prochain comité de pilotage et l'élaboration du Kit final lors du module qu'accueillera l'Inspection Générale du Travail et l'Institut de formation de Wrocław.

Les rédacteurs tiennent à formuler leurs plus vifs remerciements à l'ensemble des participants et intervenants, dont l'ensemble des contributions ont nourri la qualité des matériaux recueillis et des échanges du module.

Ils tiennent également à remercier l'Inspection du Travail et de la Sécurité Sociale d'Espagne et l'École de Madrid pour la qualité de leur accueil, leur disponibilité et l'organisation de ces journées.



## **Recensement des accords bilatéraux de coopération cités lors du module de Madrid**

### **Accords visant à assurer la protection efficace de l'emploi et de la sécurité et de l'hygiène des conditions de travail des salariés détachés :**

Belgique-Portugal *Arrangement du 7 août 2009*

Belgique-Luxembourg *Arrangement administratif du 8 juillet 2008*

Belgique-Pologne *Arrangement du 11 octobre 2007*

France-Espagne *Déclaration commune du septembre 2010*

### **Accords visant le détachement et le travail illégal :**

France-Bulgarie *Accord de coopération transfrontalière du 30 Mai 2008*

France-Pays-Bas *Accord de coopération administrative du 15 Mai 2007*

France-Belgique *Arrangement de coopération administrative du 9 mai 2003*

Espagne-Portugal *Accord d'échange d'information et de coopération du 3 octobre 2003*

Espagne-Roumanie *Protocole d'entente et de collaboration du 4 mai 2009*

### **Accord visant le détachement, la santé sécurité et l'application des directives européennes :**

Espagne-Pologne *Accord d'entendement et de collaboration pour l'échange d'information du 17 novembre 2010*

### **Accord visant la lutte contre la fraude transnationale aux cotisations et aux prestations sociales dans le cadre d'une activité professionnelle ou de l'assurance chômage, la lutte contre le travail non déclaré et la mise à disposition transnationale de travailleurs :**

France-Allemagne *Arrangement administratif du 31 mai 2001*

### **Accords visant exclusivement la coopération en matière de sécurité sociale et pour le second visant la mise en place d'une procédure de contrôle du E 101 :**

Royaume Uni-Pays-Bas *Mémorandum du 25 février 2004*

France-Allemagne *Arrangement administratif du 9 octobre 2008*