



SÉMINAIRE POLITIQUES DE L'EMPLOI

INTERACTIONS DE L'ÉCONOMIQUE ET DU JURIDIQUE

SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS ET DÉBATS - SEANCE DU 5 AVRIL 2013 -

Thème de la séance :

Mobilité du travail en Europe : concurrence et droit social

Intervenants :

- **Vincenzo Spiezia**, Economiste principal, Institut international d'études sociales de l'Organisation internationale du travail (OIT) ;
- **Etienne Pataut**, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne ;
- **Pierre Halliez**, Directeur général du syndicat SNIV-SNCP et Président du Collectif contre le dumping social en Europe.



A partir de l'exemple des salariés « détachés » d'un Etat membre à un autre¹, ce séminaire a traité de l'articulation entre concurrence et droit social au sein de l'Union européenne. Il a principalement discuté des pratiques de « dumping social », c'est-à-dire des situations dans lesquelles les prestataires étrangers peuvent fournir un service à un prix inférieur à celui pratiqué par les prestataires locaux en raison de systèmes sociaux différents. Ces pratiques renvoient au cadre juridique européen actuel applicable aux travailleurs mobiles et à sa mise en œuvre.

Les interventions et le débat qui a suivi se sont articulés autour de l'exemple concret de la distorsion de concurrence au sein du secteur de la viande porcine en Europe, concerné par un contentieux actuellement porté contre l'Allemagne auprès de la Commission européenne. L'intervenant juriste a notamment montré les limites de la directive européenne sur le détachement et l'économiste a exposé plus particulièrement les effets de la mobilité du travail sur les salaires et la compétitivité.

1. Pierre Halliez² a présenté les difficultés rencontrées par la filière de la viande porcine en Europe, en raison de la concurrence exercée par la filière allemande qui utilise des travailleurs détachés faiblement rémunérés.

L'industrie agroalimentaire (IAA) et, plus spécifiquement, la filière de la viande porcine, ont pour caractéristique d'être des industries à forte intensité de main d'œuvre, où les principaux pays européens sont producteurs et soumis au droit communautaire en matière de circulation des travailleurs, ce qui en fait un exemple particulièrement pertinent pour rendre compte des tensions actuelles entre la concurrence internationale et les droits sociaux.

Une présentation rapide de l'évolution depuis 2000 du secteur des viandes en Europe montre la trajectoire particulière de l'Allemagne, qui est devenue, au détriment de ses partenaires européens, le principal pays producteur dans le domaine de la viande porcine en une dizaine d'années. L'Allemagne a en effet adopté une

stratégie industrielle offensive, fondée sur une réduction des coûts de production et un effort de compétitivité, notamment à l'exportation.

Trois axes de cette stratégie ont été précisés pour expliquer le « miracle porcine » allemand :

- > **L'important effort de restructuration industrielle en Allemagne**, allié au dynamisme des industriels allemands, qui ont mobilisé d'importants moyens financiers pour moderniser le secteur, ce qui a permis de réaliser des économies d'échelle et d'attirer sur le territoire allemand des industriels de pays limitrophes (Danemark, Pays-Bas), importants producteurs de viande porcine ;

- > **Une politique publique de soutien au secteur agricole** qui a été favorable à l'élevage allemand, au travers de leviers variés tels que des programmes d'aides à l'investissement agricole, ou plus indirectement des aides à la recherche portant sur les énergies renouvelables ou une fiscalité attractive ;

- > **Un recours massif aux travailleurs détachés** (en provenance d'Europe de l'Est), qui peuvent représenter jusqu'à 90% des employés de certains établissements allemands d'abattage.

Cette stratégie a permis à l'Allemagne de devenir un acteur majeur sur le plan international dans la filière porcine. Elle se serait appuyée à la fois sur l'absence de salaire minimum dans la branche et sur un contournement de la restriction à la libre circulation des travailleurs (en vigueur jusqu'au 1^{er} mai 2011) qui n'aurait pas dû permettre une utilisation aussi massive de travailleurs détachés. De plus, la prestation fournie ne correspondrait pas à la définition du travail détaché, dans la mesure où ces salariés seraient employés de manière continue et permanente.

Cet exemple montre les difficultés rencontrées par les acteurs pour concilier la libre circulation des travailleurs et l'hétérogénéité des protections sociales et des droits du travail.

A titre d'illustration, Pierre Halliez a souligné que le coût horaire d'un travailleur des pays de l'Est est autour de 6 euros de l'heure, contre 15 euros pour un salarié allemand dans le secteur de la viande, entre 15 et 20 euros pour un Français et 30 euros pour un danois. Le prix du kilogramme de viande porcine serait ainsi inférieur de 5 centimes en Allemagne par rapport à la France.

Il a exposé les perspectives d'évolution de la situation :

- > **Une révision de la directive européenne 96/71/CE relative au détachement des travailleurs.** Une réflexion est actuellement en cours pour tenter de pallier les difficultés rencontrées par les acteurs (*cf. supra*) ;

- > Plus spécifiquement, au vu des difficultés constatées dans la filière porcine dans plusieurs pays européens, **une plainte a été déposée**

¹ Un travailleur est considéré comme « détaché » lorsque son employeur l'envoie provisoirement poursuivre ses fonctions dans un autre Etat membre. Par exemple, un prestataire de services peut remporter un contrat dans un autre pays et décider d'envoyer ses employés pour exécuter ce contrat sur place. Les travailleurs concernés par cette prestation de services transnationale sont appelés « travailleurs détachés ». Cette catégorie ne comprend pas les travailleurs migrants qui se rendent dans un Etat membre pour y chercher un emploi et qui y travaillent à titre pérenne.

² Pierre Halliez est le directeur général du syndicat SNIV-SNPC, qui regroupe une centaine d'entreprises de toute taille du secteur des viandes et représente 80% de l'activité du secteur en France.

contre l'Allemagne devant la Commission européenne, par le Collectif contre le dumping social en Europe³ en janvier 2011 et aussi, plus récemment, par le gouvernement belge. Ces actions contentieuses, motivées par la perception de distorsions de concurrence résultant des pratiques allemandes, au regard des règles communautaires sur les travailleurs détachés, demandent la requalification en travailleurs intérimaires des salariés originaires d'Europe de l'Est embauchés dans les abattoirs allemands, au motif qu'ils sont employés « *de manière continue, massive et permanente* » et « *complètement intégrés* » à la structure organisationnelle des entreprises allemandes.

> Au-delà de la nécessité d'une stricte application des règles nationales et communautaires en matière de droit du travail et droit de la protection sociale, la **pratique de la labellisation des sous-traitants** par une autorité indépendante, comme mode d'autorégulation, a été mise en place par la filière française de la viande, qui souhaite en faire un exemple de bonne pratique.

2. Etienne Pataut⁴ a rappelé les différentes étapes de la construction communautaire en matière de mobilité et les obstacles qu'elle rencontre.

Etienne Pataut rappelle que l'Europe a très tôt décidé de mettre en place des **mécanismes de coordination** quand les travailleurs se déplaçaient d'un Etat membre à l'autre. Ces mécanismes permettent de savoir quel est le droit applicable aux travailleurs mobiles dans trois champs : la protection sociale⁵, la détermination du tribunal compétent en cas de conflit, et la détermination du régime juridique applicable au contrat de travail. Ces mécanismes fonctionnent bien en cas d'immigration de travailleurs, mais sont peu efficaces en cas de mobilité temporaire, tout particulièrement pour les travailleurs des transports (maritime, aérien, routier), du fait de la *nature* de leur activité, et pour les travailleurs détachés, en raison du caractère *temporaire* de leur activité dans un autre Etat membre.

En termes de droit international privé, le principe général est d'appliquer la **loi du lieu d'emploi**, le lieu d'exécution **habituelle** du travail ayant classiquement été jugé comme le critère de rattachement le plus pertinent. C'est pourquoi, lors d'une mobilité inférieure à un an, le régime de protection sociale et le droit du travail du pays d'origine étaient, dans la réglementation antérieure

à la directive de 1996, maintenus. Cette solution juridique a rapidement trouvé ses limites face à des difficultés pratiques, qui ont conduit à préciser le statut du travailleur détaché, notamment par rapport au travailleur expatrié.

Dans un contexte d'élargissement de l'Union européenne, les premiers contentieux relatifs au détachement sont apparus dès les années 1980. En l'occurrence, la France n'acceptait pas que des salariés d'autres Etats membres travaillent sur son territoire avec des conditions de travail et des salaires inférieurs à la norme française. Le droit communautaire disposait déjà d'outils juridiques mobilisables : des « *raisons impérieuses d'intérêt général* », ici la protection des travailleurs, pouvaient en effet justifier qu'on applique le droit local. Cependant, les entrepreneurs étrangers (portugais et polonais) refusaient de voir leur coût du travail renchéri. Ce préjudice avait été considéré comme une entrave à la libre prestation de services, qui est un droit fondamental depuis le traité de Rome.

La jurisprudence a fait évoluer les modalités de ce droit en imposant l'application du droit du travail du pays d'accueil pour les travailleurs détachés. La Cour de justice européenne a en l'occurrence estimé que l'entrave au principe de la libre prestation de service était avérée mais justifiée par des « *raisons impérieuses d'intérêt général* » (protection des travailleurs). En revanche, le régime de protection sociale a continué d'être celui du pays d'origine.

La **directive 96/71/CE relative au détachement des travailleurs** a codifié ce principe pour tous les Etats membres, en précisant le périmètre d'application des règles sociales obligatoires à respecter dans le pays d'accueil (salaire minimum ou horaires de travail par exemple).

L'existence de la directive n'empêche néanmoins pas les **fraudes**, qui sont nombreuses et difficiles à déceler en raison de la libre circulation des travailleurs. Certaines pratiques visant à constituer de « *faux détachements* » ont toutefois été sanctionnées. Des problèmes se posent aussi dans les **pays régis principalement par des conventions collectives** (la Suède par exemple), ces conventions ne s'imposant qu'aux signataires. Or, les prestataires de service étrangers ne sont pas signataires de ces conventions et rien ne les contraint à l'être. Ce point a nécessité une prise de position explicite du juge européen⁶.

³ Ce collectif, dont Pierre Halliez est président, représente la filière française de la viande.

⁴ Etienne Pataut est professeur de droit à l'Ecole de droit de la Sorbonne de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

⁵ Cf. règlement 1408/71 de 1971 modifié en 2004.

⁶ Les libertés économiques fondamentales garanties par les traités européens ont été placées à deux reprises au-dessus de la protection des travailleurs détachés. Le droit de libre prestation de service (et la liberté d'établissement) a alors primé sur le droit de grève (cf. CJUE, arrêts Viking et Laval de 2007 et 2008).

Pour Etienne Pataut, ces éléments sont symptomatiques d'une certaine subordination du droit social à une liberté économique.

Au vu des difficultés croissantes rencontrées et des lacunes manifestes de la directive de 1996, la directive relative au détachement des travailleurs pourrait être prochainement révisée et a récemment été complétée par différentes propositions de la Commission :

- > Une récente proposition de **directive d'exécution**, adoptée par la Commission le 19 avril 2012, précise les mécanismes de coopération administrative pour assurer le respect effectif du contrôle des détachements de salariés. Ces précisions visent à surmonter l'une des difficultés actuelles majeures, celle du contrôle des manquements à la directive ;

- > Une **proposition de règlement (dit « Monti II »)**⁷, qui aurait visé à rétablir un équilibre entre la liberté de prestation de services et le droit à l'action collective, l'un ne pouvant porter atteinte à l'autre. Ce projet a cependant été retiré par la Commission avant discussion, suite à un rejet massif par les Etats membres fondés, toutefois, sur des présupposés juridiques et idéologiques très différents (atteinte au principe de subsidiarité, protection des travailleurs, volonté de maintien d'un *statu quo*...).

Des difficultés demeurent donc pour aboutir rapidement à un consensus, droits économiques et droits sociaux restant le plus souvent considérés comme antagonistes.

3. Vincenzo Spiezia⁸ a présenté les éléments théoriques de la littérature économique quant aux effets de la mobilité internationale sur la distribution des salaires à plus ou moins long terme.

Vincenzo Spiezia a commencé par apporter quelques éléments permettant de **quantifier l'ampleur du phénomène du détachement** :

- > Malgré le manque de données, on évalue à 1,3 million le nombre de salariés détachés dans l'Union européenne (UE27), soit moins de 1% de la population active. Cela n'est toutefois pas négligeable si l'on rapporte ce chiffre à la population active non-nationale : dans l'UE27, un salarié sur cinq qui ne travaille pas dans son pays de résidence est un salarié détaché (ce constat est valable en France du fait de nombreux travailleurs frontaliers) ;

- > Les flux de travailleurs détachés sont très concentrés : 87% des déplacements ont lieu vers l'UE15. En fait, trois pays constituent l'essentiel des flux sortants de salariés détachés : la France, l'Allemagne et la Pologne, la destination dépendant pour l'essentiel de la bonne santé économique du pays d'accueil mais aussi de la proximité géographique, culturelle et linguistique ;

- > Du point de vue sectoriel, près de la moitié des détachements s'effectue dans les services (intermédiation financière, commerce et transport) et environ un quart dans le secteur de la construction à l'échelle européenne, ce dernier secteur concentrant à lui seul 40% des détachements vers la France ;

- > Le travail intérimaire est l'un des « supports » les plus importants du détachement : il concerne un détachement sur trois vers la France.

La **théorie économique** tend à montrer que, si aucun effet ne doit être attendu sur le long terme, où salaires et flux de travail s'ajustent parfaitement, une baisse temporaire des salaires peut être constatée à court terme dans le pays d'accueil, surtout pour les travailleurs non-qualifiés. Les bénéfices à attendre du détachement en termes d'amélioration de la compétitivité internationale par une compression des coûts seraient donc temporaires et s'observeraient essentiellement dans les activités où se concentrent des emplois non qualifiés.

L'évolution de l'Allemagne sur la dernière décennie pourrait illustrer ces analyses, avec des bas salaires qui ont conforté l'avantage concurrentiel allemand. Le récent rattrapage salarial et les réflexions en cours sur un salaire minimum pourraient cependant mettre fin à cette stratégie, qui ne permet pas de maintenir un avantage de compétitivité sur le long terme.

V. Spiezia souligne que trois **changements structurels majeurs** sont venus bousculer les stratégies de compétitivité : les filières de production sont désormais mondialisées ; le commerce international se développe ; et la transition vers une économie de la connaissance est amorcée. Cela pourrait défavoriser les stratégies de court terme exclusivement fondées sur la réduction du coût du travail et privilégier le positionnement sur des segments à forte valeur ajoutée nécessitant des travailleurs qualifiés. Au niveau européen, l'harmonisation des droits sociaux (vers le haut ?) pourrait faciliter la construction d'un marché du travail unique orienté vers des stratégies industrielles ambitieuses.

4. Synthèse – Partie « Débats et échanges avec la salle ».

Le débat s'est articulé autour des points suivants :

- **L'absence d'effets économiques sur le long terme en matière de compétitivité et de**

⁷ Est ici fait référence à la proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services.

⁸ Vincenzo Spiezia est économiste principal à l'Institut international d'études sociales de l'Organisation internationale du travail (OIT).

salaires contraste avec les effets constatés sur le court terme.

Il semble difficile d'évaluer ce qu'est le long terme. La difficulté est de savoir comment on peut éviter le choc de court terme que constitue le « dumping social », bénéfique à celui qui le pratique et néfaste à celui qui le subit. Il paupériserait l'ensemble du marché de la filière concernée (cas de la filière de la viande) et conduirait à une banalisation des produits qui seraient tirés vers le bas.

• Le problème du détachement serait plus politique que juridique.

Il pose beaucoup de questions mais il y a peu de solutions pour y répondre car l'Europe sociale n'est pas un élément du « droit dur » et il n'y a pas de volonté politique commune forte pour que cela le devienne. Le contentieux présenté par le Collectif contre le dumping social en Europe, en invoquant les droits sociaux pour heurter le droit économique, ne semble donc pas le plus pertinent. Aujourd'hui, la primauté est donnée à la compétitivité avec des stratégies différentes au sein de l'Europe : priorité donnée à l'employabilité en Allemagne (*mini jobs*) ; changement radical des systèmes sociaux dans les pays scandinaves ; renversement des conventions collectives historiques en Europe du sud.

La pratique du détachement semble confrontée à des résistances culturelles et l'agrégation de droits sociaux nationaux ne permet pas d'aboutir à un droit social européen, qui doit se construire de façon autonome.

• Il faut s'intéresser à la dimension historique du problème.

Cette dimension est essentielle pour comprendre les difficultés actuellement rencontrées. La mobilité du travail construite dès le traité de Rome (et donc avec seulement six pays) a été à l'origine envisagée pour apporter une réponse à la situation des travailleurs frontaliers, notamment italiens, avec un certain consensus autour du principe d'application du droit d'accueil. L'élargissement à l'Est a quelque peu changé la donne depuis une douzaine d'années. La conséquence est que les flux de main d'œuvre est-ouest sont utilisés dans une stratégie de baisse du coût du travail. On constate aussi que ce sont des jeunes qualifiés des pays de l'Est qui vont occuper des postes non qualifiés à l'Ouest. Ce renversement de nature mettrait en cause le système de relations professionnelles, ce qui peut expliquer qu'aujourd'hui, les acteurs allemands s'interrogent sur la mise en place d'un salaire minimum.

Il y a aujourd'hui un problème concernant la nature juridique de la convention collective par rapport à la loi. Or, l'accord collectif est le socle fondateur du droit dans certains pays (pays scandinaves), et celui sur lequel se construit le droit européen (accords interprofessionnels). Il y a donc une asymétrie entre un droit de la concurrence

largement fondé sur la loi et un droit social largement fondé sur le contrat.

Une manière d'avancer serait de rattacher les droits sociaux à la personne (et non plus des droits attachés à la convention collective ou au contrat de travail), avec un socle européen et l'application du principe de faveur au sein de l'Union européenne.

• Il est difficile de contrôler la fraude, notamment du fait d'un manque d'harmonisation et de coopération entre Etats membres.

Si les fraudes sont relativement bien mises à jour concernant le travail dissimulé, le respect du droit de la protection sociale est plus difficile, dans la mesure où il est possible de profiter des failles du système actuel, notamment de la faible coordination administrative entre pays, pour employer des travailleurs via des contrats de prestation avec des pays à moindre protection.

Le contrôle par les inspecteurs du travail du respect des conditions de travail est en particulier difficile à démontrer, notamment du fait qu'ils n'ont pas les mêmes prérogatives et capacités d'intervention dans tous les États membres. On semble assister à une forte hausse des prestations internationales avec fraudes organisées (faux bulletins de salaires). La coopération avec les institutions des autres pays est complexe : les règles existent, mais elles sont difficiles à appliquer. Notamment, le versement effectif des salaires dans les pays d'origine des travailleurs détachés rend tout contrôle inopérant.

La récente jurisprudence européenne semble toutefois aller dans le sens du renforcement des droits des salariés détachés et une vigilance accrue à l'encontre du « dumping social ». En l'occurrence, dans un récent arrêt de la Cour européenne de justice⁹, la pratique des entreprises installées dans des États membres à faibles cotisations sociales et ayant pour principale, voire unique, activité de mettre à disposition des salariés auprès d'autres entreprises européennes a été sanctionnée.

En conclusion, Jacques Barthélémy souligne que les échanges ont montré la réalité des problèmes auxquels les acteurs sont confrontés dès lors que l'on aborde le droit des travailleurs au-delà des frontières. Il rappelle que le droit des conventions collectives s'est construit, au niveau national, pour répondre aux besoins des acteurs ; il pourrait en être de même pour le droit social européen.

Pour toute information sur les prochaines sessions du séminaire, rendez-vous sur le site Internet de la DG Trésor : <http://www.tresor.economie.gouv.fr/Seminaire-Politiques-de-l'emploi> ou envoyer un mail à Seminaire.Emploi@dgtresor.gouv.fr

⁹ Cf. arrêt de la Cour : CJUE, 4 octobre 2012, aff. C-115/11.