

## **La révision de la directive détachement**

### **I - L'encadrement législatif du détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne :**

#### **1) La directive de 1996**

- La situation du travailleur détaché a été codifiée en droit communautaire en 1996 avec l'adoption d'une directive, destinée notamment à répondre aux défis sociaux lancés par l'adhésion, 10 ans plus tôt, de l'Espagne et du Portugal.

- Elle consacre le principe d'application du droit du pays d'accueil dans le cadre d'une prestation de service transnationale, strictement définie, en matière de salaire, de temps de travail et de conditions de travail : ainsi, les entreprises qui détachent leurs salariés doivent appliquer la législation sociale du pays dans lequel se déroule le contrat, sauf à ce que le droit du pays d'envoi soit plus favorable au travailleur. En conséquence, si le texte prévoit un « noyau dur » composé de règles de l'Etat d'accueil qui s'imposent aux entreprises, les travailleurs restent soumis partiellement au droit social de leur pays d'origine.

- Le contexte d'adoption de la directive de 1996 permet de mieux comprendre les négociations actuelles concernant sa révision : la directive a été adoptée au sein de l'Union européenne alors composée de 15 Etats membres dans un contexte favorable, marqué par une relative convergence des coûts du travail. Or, cela n'a pas empêché que la négociation soit émaillée d'âpres débats, démontrant déjà à l'époque que le sujet des travailleurs détachés est particulièrement sensible.

- Or, depuis l'élargissement de 2004-2007 aux pays d'Europe de l'Est, on constate une multiplication des cas de fraude dans un contexte de recours accru au détachement des travailleurs. Cela met en lumière les lacunes dont la législation souffre :

° Tout d'abord, si la directive met en avant le principe du pays d'accueil en ce qui concerne la rémunération et les conditions de travail, elle ne vise pas l'affiliation aux régimes de sécurité sociale. Or, l'écart entre les taux de cotisations sociales d'un Etat membre à l'autre peut inciter des entreprises à domicilier une partie de leurs effectifs dans un pays « à bas coût » au sein d'une entreprise « boîte aux lettres », n'ayant de fait aucune activité réelle au sein du pays d'envoi et n'existant que pour le détachement. De plus, le maintien du principe du pays d'envoi constitue un réel avantage pour les entreprises issues de pays où le coût du travail est relativement bas (essentiellement les pays de l'Est). A titre d'exemple, l'écart entre les taux de cotisations patronales visant un salarié français et celles concernant un salarié détaché de Pologne ou du Luxembourg tourne autour de 30 points.

° Ensuite, elle prévoit une procédure de contrôle particulièrement restreinte des conditions de détachement des travailleurs, se limitant à la mise en place d'une coopération administrative entre les Etats membres. En outre, si la directive consacre la notion de coopération loyale, celle-ci reste tributaire de la volonté des Etats membres de la mettre en œuvre. Le détachement des travailleurs à n'importe quelles conditions reste pour certains d'entre eux un moyen de lutter contre le chômage.

° Enfin, la directive ne couvre pas l'ensemble des domaines souhaités par certains Etats membres, notamment celui des transports, particulièrement sensible, source d'opposition entre les pays. Elle présente également un certain flou, amenant les Etats à interpréter les règles différemment et à légiférer au niveau national, provoquant un phénomène de concurrence sociale déloyale.

→ Le développement de la pratique du détachement depuis les vingt dernières années a conduit

certaines Etats membres et responsable politiques de l'Ouest à accuser la directive de favoriser le dumping social contre lequel elle est censée donner un cadre légale. En effet, ce sont les Etats de l'Ouest, principaux Etats d'accueil, qui considèrent souffrir le plus des conséquences du dumping social au regards des écarts qui existent (salaire, protection, charge sociale) avec les pays d'envoi, essentiellement les Etats de l'Est.

## 2) La directive d'application de 2014

- Face à ce constat, une directive d'exécution du texte de 1996 a été adoptée en mai 2014, devant permettre de lutter contre la fraude. Les débats à l'époque avaient déjà souligné de profondes divergences entre les pays d'envoi de travailleurs détachés et les pays d'accueil si bien que les ambitions d'harmonisation de cette directive ont été revues à la baisse lors de sa négociation au Conseil de l'UE.

## 3) La proposition de révision de la directive détachement (8 mars 2016)

### →Contexte

- Avant même l'expiration du délai de transposition du texte de 2014, la Commission a annoncé le 8 mars 2016, sa volonté de réformer la directive de 1996. Cette révision ciblée est censée prévenir le risque de concurrence déloyale et de fraude dans un contexte marqué par un recours de plus en plus important au détachement. Elle s'articule autour du principe « A travail égal, salaire égal dans un même lieu », ce principe ayant été mis en avant par 7 gouvernements dans une lettre conjointe adressée à la Commission le 5 juin 2015 (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et Suède). Cependant, la Commission rejette la demande de ces Etats d'intégrer le domaine du transport et des cotisations sociales au sein de la directive détachement.

- Ce nouvel élan en matière de législation s'explique donc, en partie, par une pression politique toujours plus forte de certains Etats membres particulièrement affectés par l'enjeu du détachement : la France en premier lieu, véritable tête de proue de cette révision, rejointe par l'Allemagne, puis par plusieurs Etats membres de l'Ouest de l'Union. Ils s'opposent aux principaux pays d'envoi, principalement les pays de l'Est, en particulier la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie et la République tchèque.

- Cette opposition entre ces deux groupes d'Etat prend sens au regard des chiffres avancés par la Commission européenne dans l'étude d'impact qui accompagne sa proposition. Ils démontrent que la moitié des détachements sont orientés vers des pays disposant de revenus supérieurs. 81 % des détachements vers les pays à haut niveau de revenu sont concentrés sur cinq pays : Allemagne, Autriche, Belgique, France et Pays Bas.

Deux groupes d'Etat s'opposent donc : les pays de l'Ouest, les plus riches, principaux Etats d'accueil des travailleurs détachés, souhaitant une révision de la directive détachement, et les pays de l'Est, principaux Etats d'envoi, où le coût du travail est moindre, et qui souhaitent voir la directive détachement maintenue dans son état actuel.

### →Evolutions

- Le 10 mai 2016, a été déclenchée la procédure dite du « carton jaune » par les Parlements nationaux de 11 Etats membres (Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie), fustigeant le principe « d'un salaire égal à travail égal sur le même lieu ».

- la décision du Collège des commissaires du 20 juillet de maintenir sa proposition, estimant

que le principe de subsidiarité n'est pas violé par son texte puisque l'obligation faite à tous les États membres d'appliquer ces règles dans tous les secteurs de l'économie doit être prévue au niveau de l'Union et que la proposition respecte "pleinement et expressément" la compétence des États membres de fixer les rémunérations conformément aux pratiques nationales ;

- le processus est actuellement en cours au Parlement européen et au Conseil.

## **II – Les acteurs clés de la négociations:**

### **1) La Commission européenne**

La Commission, en osant rouvrir le dossier sous haute tension des travailleurs détachés, prend un risque important et s'impose comme le moteur de la révision législative. En effet, si les principaux États d'accueil de travailleurs détachés, en particulier la France, ont poussé la Commission à initier cette révision, cela rejoint en réalité les préoccupations de la Commission européenne depuis sa nomination en 2014, celle-ci ayant indiqué dans son programme de travail pour 2015 qu'elle entendait proposer un paquet sur la mobilité des travailleurs. Ainsi, c'est sous l'impulsion du président Juncker et sa volonté d'une Europe plus « sociale », visant à corriger les dérives du marché unique instrumentalisées dans les discours populistes, que la Commission européenne a pris l'initiative, le 8 mars 2016, de réviser la directive de 1996. Il s'agit là du leitmotiv de la Commission : combattre les excès du détachement des travailleurs afin d'enrayer l'ascension de l'extrême droite en Europe, dont les discours populistes contre les travailleurs étrangers séduisent les électeurs. Dès lors, elle n'a eu de cesse d'affirmer sa volonté de combattre les fraudes engendrées par le recours massif aux travailleurs détachés, faisant de la révision de la directive l'une de ses priorités principales. Cela se perçoit très fortement au travers du quasi-activisme de son Président, insistant dans son discours de septembre sur l'état de l'Union sur le fait que « l'Europe n'est pas le Far-West, c'est une économie sociale de marché ».

Si de prime à bord, on peut considérer que la Commission, influencée par les pays de l'Ouest, répond à leur bon vouloir en proposant la révision de la directive, il faut plutôt l'appréhender comme un enjeu de lutte et de pression politique entre les différentes parties impliquées, n'étant pas totalement acquise aux principaux États d'accueil. Or, cela a eu pour conséquence de mettre la Commission dans une position particulièrement inconfortable. En effet, suite à la procédure du « carton jaune » déclenchée par 11 Parlements nationaux des États opposés au plan de révision de la directive proposée par la Commission, celle-ci a dû faire face à un dilemme : revenir sur sa position au risque de contrarier très fortement les États de l'Ouest, et notamment la France dont le Premier ministre Manuel Valls a menacé en juin dernier de ne plus appliquer la directive de 1996, ou renforcer la crispation des États de l'Est en écartant le mécanisme d'alerte précoce.

Si la Commission a écarté la demande des parlements nationaux des pays opposés à la révision le 20 juillet, elle s'est opposée à la France en ne prenant pas en compte les revendications du Premier ministre (discours du 3 juillet) sur l'alignement par le haut des cotisations sociales. Dès lors, elle renvoie chaque acteur à son propre rôle, et tente de se dégager du piège partisan dans lequel les États membres souhaitent l'enfermer. Elle défend donc sa propre vision de ce que doit être la révision de la directive, une révision ciblée qui fait d'autant plus sens suite au Brexit, renforçant très certainement sa détermination à doter l'Europe d'un socle sociale fort afin de lutter contre la montée des sentiments d'euroscpticisme et de d'europhobie.

Cependant, elle reste soumise à de nombreuses pressions susceptibles de faire évoluer sa position dans un sens ou dans un autre.

Un autre élément doit être souligné, celui ci interne à la Commission elle même. Le projet ambitieux et risqué qu'elle défend démontre sa volonté d'aller le sens du progrès social dans une conjoncture libérale qu'elle a longtemps nourrie. Cela permet de trancher le conflit qui l'agite en permanence entre une vision favorable aux entreprises, défendue par certaines Directions Générales dites « libérales » et une vision favorable aux travailleurs, défendues par les Directions Générales plutôt « sociales ». Le texte produit par la Direction de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, protecteur des travailleurs détachés et de leur liberté de circulation, démontre un renversement de la tendance qui dominait auparavant, le texte de 1996 étant plutôt pro entreprise. C'est donc cette Direction générale, et sa vision ambitieuse sur le plan social, qui l'a emportée dans le jeu de concurrence interne à la Commission, ayant convaincue le collège des commissaires, le maintien de la directive suite au déclenchement du mécanisme d'alerte précoce l'attestant.

### *S'agissant des acteurs individuels à la Commission,*

- Marianne Thyssen, commissaire belge à la DG emploi, affaires sociales et inclusion, elle a un profil qui se démarque de celui qui domine en principe chez les commissaires : elle n'a eu aucune fonction ministérielle (on note seulement qu'elle a été conseillère juridique de la secrétaire d'état à la santé publique et à la politique en matière de handicap de 1986 à 1988). En outre, sa carrière s'est dessinée dans le champs européen, ayant été pendant 22 ans députée européenne au sein du groupe PPE (d'abord membre du Parlement, puis présidente de la délégation belge du groupe PPE, et enfin première vice-présidente du groupe PPE) avant de revenir sur la scène nationale en tant que dirigeante du parti chrétien démocrate flamand en 2009. Elle a été nommée commissaire en 2014, sous la présidence Juncker. Il ne s'agit donc pas vraiment d'une intermittente du champ eurocratique, et cela se démontre par son implication, ayant, en 2015, été la commissaire à avoir le plus participé aux réunions. En effet, elle n'a manquée qu'une seule réunion, ce qui la place devant Juncker en matière d'assiduité. Elle a ainsi affirmé sa préférence pour la politique européenne par rapport à la politique nationale, considérant l'Europe comme son « environnement naturel ».

Lors de ses différents mandats au Parlement, elle s'engageait déjà beaucoup dans les affaires économiques et sociales, ayant toujours voulu mettre en avant le concept d'économie sociale de marché. Elle tire une certaine expertise de son poste de directrice de l'Union des entrepreneurs indépendants. Elle tente d'incarner, avec Juncker, la volonté de dynamiser et de renforcer le volet social de l'Union européenne. Elle s'est montrée jusqu'ici intransigeante à l'égard des Etats membres en maintenant la directive en l'état malgré les nombreuses pressions politiques subies, ayant réaffirmé, suite aux cartons jaunes de certains parlement nationaux, la nécessité de légiférer au niveau européen sur la question du détachement.

- Violeta Bulc : commissaire slovène chargée des transports, elle a un parcours peu conventionnel pour une commissaire : en effet, de formation ingénieure, elle a fait carrière dans l'entrepreneuriat et les télécommunications, et a été nommée commissaire un mois seulement après avoir été désignée vice première ministre au sein du gouvernement slovène. Elle remplace l'ancienne première ministre slovène ayant été écartée par le Parlement européen. Or, si elle devait en premier lieu être nommée au poste de vice présidente pour l'union énergétique, Juncker lui a préféré une personne plus expérimentée, se voyant alors assigner le portefeuille transport. Bulc n'avait aucune compétence en matière de transport et n'a eu que 4 jours pour de préparer à sa nouvelle fonction. Elle a donc pour difficulté de n'avoir aucune expérience en matière de politiques publiques et de transport, ayant toujours évolué dans le privé. Cela réduit considérablement sa marge de manœuvre afin de s'imposer face à la bureaucratie très dense de la Commission.

Dans le cadre de la directive détachement, la commissaire considère qu'un régime d'exception devra s'appliquer aux travailleurs des transports, ce qui est contraire aux revendications des pays de l'Ouest, en particulier de la France qui souhaite que le domaine des transports relève désormais de la

directive. Cette position tranchée, exprimée le 5 décembre, a déjà fait l'objet de nuance par la Commission qui parle plutôt d'un modèle hybride mêlant directive détachement et règles spécifiques.

- Michel Servoz, français, Directeur général de la DG emploi, affaires européennes et inclusion, il est l'archétype du Directeur général à la Commission européenne : professeur de droit puis juge à la Cour de cassation, et donc disposant d'une importante expertise, il débute sa carrière à la Commission en tant qu'administrateur en 1989, devient chef d'unité à 3 reprises, puis participe à l'élaboration du plan « Horizon 2020 » avant de travailler au sein du Secrétariat Général de la Commission et de devenir directeur général de la DG emploi en 2014. Il est donc immergé dans le champs eurocratique depuis 26 ans, lui permettant de parfaitement maîtriser le jeu. A ce titre, lorsque en mai 2015, se préparait le « DG-Day », impliquant un renouvellement des postes de directeurs généraux au sein de la commission décidé par Juncker et Selmayr, Michel Servoz avait été considéré par Politico comme étant dans une position favorable afin de remporter une DG importante. Ainsi, un ancien de ces collègues au Secrétariat Général estimait que « la DG emploi est en dessous de ses capacités » et « qu'il pourrait véritablement contrebalancer un commissaire en position de faiblesse ». Si Servoz n'a pas été changé de poste, plusieurs politiques très sensibles ont été redistribuées au profit de la DG emploi, prouvant ainsi qu'il est considéré comme un des atouts majeurs de la DG au regard de sa très solide expérience.

Il est donc possible pour lui de faire contrepoids à Marianne Thyssen. Cependant, Servoz apparaît très discret, n'ayant pas communiqué sur la question de la directive depuis le 8 mars 2016, date de la proposition faite par la Commission. On apprend cependant qu'il aurait étroitement travaillé avec M. Gilles Savary, député français, sur les requêtes françaises.

- Jackie Morin, français, chef d'unité « Libre circulation des travailleurs » à la DG emploi, il travaille depuis 16 ans au sein de la Commission européenne, et semble être la véritable cheville ouvrière de la directive détachement. Depuis le 8 mars 2016, il a participé à de très nombreux colloques sur la question du détachement des travailleurs (mouvement européen France, confédération patronale des petites et moyennes entreprises, ambassade des Pays-Bas, Chambre des salariés du Luxembourg). Il a également été auditionné par la commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale (remplaçant Michel Servoz) et par la commission des affaires européennes du Sénat. Il insiste sur le fait que la question du détachement des travailleurs est un problème européen auquel il n'est pas possible d'apporter des solutions nationales sous peine de faire courir un risque de fractionnement au marché intérieur.

## **2) Le Parlement européen**

Les députés européens ont finalisé un rapport sur la révision de la directive détachement le 2 décembre. Les deux co-rapportrices de ce rapport représentent le S&D et le PPE, or ces deux groupes politiques disposent de suffisamment de voix pour obtenir une majorité au Parlement européen, impliquant que leurs demandes sont susceptibles de devenir la position officielle de l'institution. Ce rapport soutient, dans les grandes lignes, le projet de la Commission. Cependant, certains éléments sont assouplis, notamment pour respecter la souveraineté des Etats membres et prendre en compte les revendications aussi bien des pays d'accueil que des pays d'envoi. Dès lors, par le biais de ce rapport, le Parlement européen tente de s'imposer comme force de réconciliation afin d'éviter une paralysie totale des négociations, ce en s'attendant à rapprocher des positions éloignées afin de permettre à la révision de la directive d'aboutir sur du concret. Le rapport doit maintenant faire l'objet d'une discussion au parlement avant d'être voté en commission en juillet 2017.

## *S'agissant des acteurs individuels au Parlement européen,*

- Elisabeth Morin-Chartier, eurodéputée française, appartenant au groupe PPE, affiliée au parti LR en France. Suite à une longue carrière au niveau national dans l'éducation, elle est devenue membre de l'assemblée politique du PPE en 2008 puis membre du Bureau du groupe politique du PPE en 2009. Parmi ses fonctions au sein du Parlement européen, elle est co-rapporteur PPE pour le projet de révision de la directive détachement et membre titulaire de la commission parlementaire emploi et affaires sociales.

Elle a mainte fois affirmé sa détermination à voir la révision de la directive détachement aboutir, notamment suite aux cartons jaunes levés face à cette proposition par différents Parlements nationaux, disposant que « nous devons éviter d'en arriver à un pourrissement, comme avec la directive sur le temps de travail, bloquée depuis 2008 ». Elle a ainsi salué la décision de la Commission de maintenir cette révision, rejoignant cette dernière sur la nécessité de faire de cette législation le socle de l'Europe sociale face à la montée du nationalisme : « C'était la seule réponse possible : entre Brexit et europhobie rampante, l'Union européenne doit affirmer sa dimension humaine. C'est à nous maintenant de montrer que l'Europe peut changer de cap et se préoccuper vraiment de questions sociales (...) ».

- Agnes Jongerius, eurodéputée néerlandaise, appartenant au groupe S&D, affiliée au Parti du travail néerlandais, ancienne syndicaliste (elle a travaillé au sein de la confédération syndicale des Pays-Bas ou FNV de 1987 à 2012 et en a été la dirigeante), considérée à plusieurs reprises comme femme la plus influente dans son pays, notamment lorsqu'elle dirigeait la FNV. Cela lui a permis de consolider un réseau important auprès des différentes représentations syndicales en Europe, atout majeur concernant la révision de la directive. Parmi ses fonctions au sein du Parlement européen, elle est co rapporteur S&D pour le projet de révision de la directive détachement et vice-présidente de la commission parlementaire emploi et affaires sociales.

Elle a notamment soutenu que la montée du populisme dans de nombreux Etats membres est en partie due à la possibilité qu'ont les entreprises d'importer une main d'oeuvre bon marché, en sous cotation des niveaux de salaire, rejoignant ici les positions de Elisabeth Morin-Chartier. Elle a déclaré que son objectif était de mettre en place une nouvelle série de règles équitables pour arrêter la concurrence déloyale et l'exploitation des travailleurs, bénéficiant en ce sens du soutien de la Confédération européenne des syndicats, dont la secrétaire confédérale, Liina Carr a affirmé que les députés ont apporté « des améliorations importantes » à la proposition de la Commission.

Le Parlement européen est traversé par des contestations de la part de certains députés, et notamment des shadow rapporteurs. L'étape du compromis peut être écarté puisque les deux co rapporteurs sont rattachés aux deux groupes majoritaires au Parlement européen, mais si l'institution veut pouvoir peser de tout son poids en tant que « force de réconciliation » face à la Commission, et à un Conseil très divisé dans le cadre du trilogue, il est nécessaire d'éviter tout clivage politique en son sein. Or, Martina Dlabajova, députée tchèque appartenant à l'ADLE et shadow rapporteur, a déclaré que la révision de la directive constituait de « fausses promesses pour les travailleurs qui pensent que leurs vies seront améliorées. A contrario, certains se retrouveront en dehors du marché du travail ». Dès lors, elle considère que la volonté de révision n'est motivée que par l'opinion publique, et non par les faits.

De plus, les co rapporteurs devront également faire face à des voies dissidentes au sein de leur propre camps, plusieurs députés S&D ayant considéré que le toilettage de la directive n'était pas suffisant, préconisant une refonte totale. Du côté du PPE, l'eurodéputé Thomas Mann (CDU) s'est montré très sceptique sur les propositions de la Commission, estimant qu'elles constituaient une intrusion au sein des négociations collectives et contestant la compétence de l'UE en matière de

réglementation des salaires. De manière plus générale, de nombreux députés PPE ont considéré après l'annonce de la révision de la directive par la Commission que cela impacterait négativement la compétitivité et les PME.

Il n'y a donc pas de consensus au sein même des groupes politiques du Parlement européen ce qui peut réduire très fortement son influence sur la négociation.

### **3) Le Conseil de l'UE et les Etats membres**

C'est au sein du Conseil de l'UE que les tensions sont les plus vives entre deux groupes d'Etats membres, qui semble exacerber la division entre les nouveaux Etats membres et les anciens Etats membres :

- Les Etats d'envoi, majoritairement des Etats de l'Est menés par le groupe de Visegrad, qui considèrent la proposition de la Commission comme contraire à la libre prestation de service et hors de propos tant que la transposition de la directive d'exécution de 2014 n'est pas achevée. Ces Etats ne veulent pas perdre l'avantage compétitif dont ils bénéficient, en particulier la Pologne, premier pourvoyeur, avec 266.000 salariés détachés en appliquant les avantages sociaux des pays d'accueil. Dès lors, ils ne cessent de manifester leur opposition et de tenter de paralyser les négociations :

° Tout d'abord, par une lettre adressée à Marianne Thyssen durant l'été 2015.

° Puis, suite à l'annonce de la réouverture de la directive par la Commission, ils ont fait part de leurs inquiétudes lors de la 3470<sup>e</sup> session du Conseil compétitivité, estimant que la proposition risquerait de compromettre la compétitivité et le bon fonctionnement du marché intérieur, et ont demandé le retrait de la proposition en vertu de la procédure du carton jaune en matière de subsidiarité. Ainsi, 11 pays, la Bulgarie, la Croatie, le Danemark, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la République tchèque, soit plus d'un tiers des parlements nationaux, ont jugé que le texte était contraire au principe de subsidiarité et adressé des avis motivés à la Commission européenne. Celle-ci a répondu le 20 juillet en maintenant la directive.

° Le refus de la Commission de revenir sur sa décision n'a pas conduit au renoncement des pays de l'Est, qui ne sont toujours pas prêts à accepter un durcissement de la législation européenne. Ainsi, le Premier ministre hongrois, par une lettre adressée à Jean-Claude Juncker en date du 24 août 2016, a exprimé sa déception à la suite de la décision prise par l'institution de maintenir sa proposition malgré l'opposition de 11 pays européens. En outre, le vice-ministre polonais chargé des affaires européennes a estimé face au refus de la Commission que celle-ci n'avait « rien appris » du Brexit et « continue à croire qu'elle sait toujours mieux que les autres ce qu'il faut faire pour réguler le marché ».

° Les Etats de l'Est ne sont donc pas prêts à céder et font valoir la stigmatisation et la discrimination faite à l'égard de leurs travailleurs.

- Les Etats d'accueil, menés par la France qui a très fortement encouragé la réouverture de la directive. Le 5 juin 2015, une lettre conjointe des ministres du travail a été adressée à la Commission européenne à l'emploi et aux affaires sociales par la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède, préconisant une révision de l'ensemble de la directive de 1996 et insistant sur le principe d'un salaire égal sur un même lieu de travail, repris par la Commission.

Depuis lors ces Etats, surtout la France et l'Allemagne, ne cessent de faire pression sur la Commission. La France s'est imposée comme le parangon de la réouverture de la directive de 1996, et pousse aujourd'hui la Commission à aller plus loin dans la révision, à travers la voix de François

Hollande, Manuel Valls ou Myriam El Khomri. Elle bénéficie du soutien de l'Allemagne, en particulier de celui de la ministre du travail Andrea Nahles. Dès lors, ces deux pays se considèrent comme les moteurs de la révision et agissent de manière proactive.

La détermination de ces deux Etats s'expliquent par leur position de principaux Etat d'accueil et par leur volonté d'enrayer l'ascension de l'extrême droite dont les discours populistes contre les travailleurs étrangers séduisent les électeurs. Or, ces Etats sont soumis à la pression des échéances électorales nationales.

Le bras de fer entre d'un côté les Etats partisans d'une réforme du détachement des travailleurs et de l'autre les défenseurs du statut quo risque de se prolonger. En effet, la dernière session emploi, politique sociale, santé et consommateurs du Conseil en date du 8 décembre n'a pas permis de dégager d'éléments de compromis entre les deux parties malgré les efforts de la présidence slovaque, cristallisant l'opposition entre les Etats et retardant les négociations. Dès lors, la lutte d'influence entre les différents groupes d'Etat continue, voire s'accroît.

## 5) Les lobbies

De très nombreux groupes d'intérêt, au niveau national et européen, ont pris position sur la directive détachement et tentent d'influer sur les négociations. Nous n'en retiendrons qu'une poignée dans ce diagnostic.

Les principales organisations représentant les employés et le patronat au niveau européen ont envoyé un courrier à la Commission après avoir été notifié par celle-ci de son projet de révision de la directive détachement. Ils ont alors demandé l'organisation d'une consultation avec les partenaires sociaux. Celle-ci n'a pas eu lieu. Ces partenaires sociaux sont :

- La confédération européenne des syndicats, représentant les salariés au niveau européen, dont le Secrétaire général, Lucas Visentini, salue l'initiative de la Commission et soutient sa volonté de réviser la directive détachement. La CES et les syndicats affiliés estiment en ce sens que les gouvernements à l'origine de la procédure du « carton jaune » ont agi contre les intérêts de leurs propres travailleurs. Cependant, la CES considère que la proposition de révision ne va pas assez loin, et critique également le fait que la Commission n'a pas suivi la proposition d'une consultation avec les partenaires sociaux européens. Ainsi, face au champ d'application restreint de la révision, ils font désormais pression sur le Parlement européen pour amender le texte, et ont trouvé un allié en la personne de Agnes Jongerius, co-rapporteur du texte au parlement européen.

- BusinessEurope : association patronale européenne qui défend les intérêts des employeurs d'entreprises privées auprès de l'Union européenne, profondément opposé à la décision de la Commission de réviser la directive détachement, considérant que cela instaure une division entre les Etats membres et remet en cause le principe du marché commun. Dès lors, BusinessEurope rejoint la position des Etats d'envoi de travailleurs détachés : elle demande l'abandon du projet de révision, estimant que la directive de 1996 est suffisante et que la Commission devrait plutôt se concentrer sur une meilleure application et un renforcement de la directive d'exécution de 2014.

Les positions de BusinessEurope sont partagées par plusieurs organisations d'employeurs scandinaves qui dans une lettre adressée à la Commission en novembre 2015 contestent le principe « A travail égal, salaire égal dans un même lieu » avancé par la Commission. De même les fédérations nationales d'employeurs de République tchèque, d'Irlande, de Malte, de Lituanie, du Portugal, de Slovaquie, de Pologne et de Lettonie ont fustigé ce même principe par une lettre du 9 février 2016, considérant que la proposition de la Commission va trop loin.

- CEEP : Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics,



association européenne représentant des entreprises publiques ou qui offrent des services d'intérêt économiques généraux. Le CEEP n'a pas encore pris officiellement position. Cependant, son Secrétaire général du CEEP souhaite une clarification de la directive en matière de marchés publics.

- l'UEAPME : Union européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises, elle regrette que la Commission n'ait pas effectivement consulté les partenaires sociaux avant que la proposition ne soit officiellement introduite, et considère que le principe « A travail égal, salaire égal dans un même lieu » soulève de nombreuses questions, étant susceptible de créer une insécurité juridique.

### **III – Synthèse du rapport de force**

Le rapport de force entre les différents acteurs cités semblent se jouer sur deux niveaux : au niveau de diplomatie et au niveau de la communication.

On assiste à un chassé-croisé diplomatique, les Etats membres ne parvenant pas à se mettre d'accord au sein du Conseil de l'Union européenne, ce blocage étant allé jusqu'à l'activation du mécanisme d'alerte précoce. Il y a donc une paralysie totale des négociations. Or, le Parlement européen, qui tente à travers la voix des co-rapporteurs de s'imposer comme médiateur, est lui-même en proie à des divisions internes très fortes, mettant à mal l'avancée de la procédure législative.

Parallèlement, une véritable bataille de communication entre les Etats membres a progressivement pris forme, chaque groupe essayant de peser face à l'autre en démontrant que sa position est la plus favorable, que ce soit aux travailleurs ou au marché commun. C'est par ce biais qu'ils vont faire pression sur les institutions, plus particulièrement sur la Commission qui va se retrouver tiraillé entre ces deux blocs. Les discours qui sont tenus sont très différents, voir contradictoires :

- Les Etats de l'Est font valoir que la révision de la directive, telle que proposée par la Commission, stigmatise leurs travailleurs. En outre, toujours selon eux, leurs revendications ne sont pas entendues, comme le démontre le maintien de la révision malgré le déclenchement du mécanisme d'alerte précoce par leurs parlements nationaux. Dès lors, ils estiment que la Commission alimente le sentiment de rejet de la construction européenne ressenti par leurs populations.

- A contrario les Etats de l'Ouest pointent la nécessité d'une telle révision, et demande à la Commission d'aller plus loin. Ils fondent leur position sur la nécessité de doter l'Union européenne d'un socle sociale fort, reposant sur la révision de la directive détachement, considéré comme un rempart essentiel contre les sentiments d'euro-scepticisme et d'europhobie ambiants. C'est donc une toute autre vision qui est ici proposée.

Les deux groupes s'affrontent par lettres interposées, envoyées directement à la Commission, et par les différentes prises de position de leurs dirigeants respectifs. Ce n'est donc pas un choc frontal entre les deux groupes, mais un jeu de communication au cœur duquel on retrouve la Commission. Le dernier élément en date est la tribune signée par 8 ministres (Belgique, Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Suède) dans le journal *Le Monde* du 11 décembre 2016 qui légitime le renforcement de la dimension sociale de l'Union européenne, et donc la révision de la directive, afin de contrer le populisme et le protectionnisme.

Le rapport de force semble actuellement pencher en faveur des pays d'accueil : la Commissaire européenne à l'emploi et aux affaires sociales, Marianne Thyssen, a présenté le 16 décembre 2016 une proposition de révision du règlement de coordination des systèmes de sécurité sociale et notamment du volet cotisations sociales des travailleurs détachés, demandé par la France et par l'Allemagne depuis le début.

## **IV – Recommandations**

### *Point de vue adopté :*

Membre du cabinet de Myriam El Khomri, Ministre du travail au sein du gouvernement de Manuel Valls, Premier ministre de la France.

### *Stratégie :*

La stratégie du cabinet de la Ministre est de rester ferme contre les Etats de l'Est récalcitrants, tout en faisant un travail de diplomatie, de pédagogie et de lobbying auprès des différents acteurs impliqués dans la révision de la directive, ce dans le but de convaincre de la pertinence de la position française. Dès lors, la Ministre multiplie les rencontres avec les personnes clés afin d'orienter la négociation dans un sens favorable pour la France. Cette stratégie est pour le moment gagnante au regard de la proposition faite par Marianne Thyssen le 16 décembre 2016 (*voir III – Synthèse du rapport de force*)

### *Propositions :*

- Au sein de la DG emploi de la Commission, le directeur général, Michel Servoz et le chef d'unité « Libre circulation des travailleurs » Jackie Morin, qui sont les bâtisseurs du projet de révision de la directive, ont la nationalité française. S'ils s'engagent à défendre les intérêts de l'Union européenne et non les intérêts français, cet élément peut tout de même permettre de faciliter l'instauration d'un échange. Or, comme on l'a vu, Michel Servoz est en capacité de s'affirmer comme un contrepouvoir face à la commissaire Marianne Thyssen. Jackie Morin est, lui, particulièrement actif auprès des lobbies. Dès lors, la consolidation d'un dialogue avec ces deux acteurs pourrait être particulièrement bénéfique, étant entendu que leurs positions et les positions françaises convergent sur de nombreux points.
- Il est également possible de bénéficier des lacunes de la Violeta Bulc, commissaire à la DG transport, afin d'avancer sur la question de l'application de la directive détachement à ce domaine, voulue par la France, et sujet de crispation avec les pays de l'Est.
- La Ministre doit continuer à multiplier les échanges avec ses homologues de l'Est, notamment polonais, la Pologne étant fermement opposée à la révision de la directive et s'impose comme le chef de file des Etats contestataires. En outre, il ne faut pas laisser de côté les Etats paraissant en retrait sur la question de la révision de la directive, notamment Malte qui assumera la présidence tournante du Conseil de l'UE à partir de janvier 2017 et qui aura donc la main sur les priorités de l'agenda.
- Aller à la rencontre des députés européens afin de les convaincre du bien fondée de la position française, étant entendu que les députés peuvent déposer des amendements au texte de la Commission jusqu'en février 2017. Dès lors, il faut parvenir à atténuer les clivages existant entre les groupes parlementaires, en priorité S&D et PPE qui sont les groupes d'appartenance des deux co-rapporteurs, favorables aux positions françaises.
- Renforcer la campagne d'influence à travers la communication et les médias, notamment en réaffirmant que ce qui est remis en cause n'est pas la libre circulation des travailleurs ou la libre prestations de services, mais le dumping social et la fraude qui impliquent pour les travailleurs, et en particulier les travailleurs détachés provenant de l'Est, des conditions d'emploi insoutenables.

## V – Sources principales :

Commission :

- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=fr> (présentation du travail de la Commission sur les travailleurs détachés + liens vers documents de travail)
- [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2546\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2546_fr.htm) (examen du mécanisme d'alerte précoce par la Commission)

Parlement européen :

- <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&mode=XML&language=FR&reference=PE582.163> (projet de rapport)
- [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL\\_STU%282016%29579001\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU%282016%29579001_EN.pdf) (posting of workers directive – current situation and challenges)

Conseil de l'UE :

- <http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/epsco/2016/12/sn-08/-09/>
- <http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/configurations/epsco/>

Le Monde :

- [http://www.lemonde.fr/economie/article/2016/09/09/travailleurs-detaches-la-france-veut-se-faire-entendre\\_4995085\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2016/09/09/travailleurs-detaches-la-france-veut-se-faire-entendre_4995085_3234.html)
- [http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/12/12/la-liberte-de-circuler-ne-doit-pas-etre-celle-d-exploiter\\_5047228\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/12/12/la-liberte-de-circuler-ne-doit-pas-etre-celle-d-exploiter_5047228_3232.html)
- [http://www.lemonde.fr/economie/article/2016/08/29/les-pays-d-europe-de-l-est-vent-debout-contre-une-reforme-des-travailleurs-detaches\\_4989301\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2016/08/29/les-pays-d-europe-de-l-est-vent-debout-contre-une-reforme-des-travailleurs-detaches_4989301_3234.html)

Fondation Robert Schuman :

- <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0406-la-revision-de-la-directive-sur-le-detachement-des-travailleurs>
- <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0300-l-encadrement-du-detachement-des-travailleurs-au-sein-de-l-union-europeenne>
- <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0383-la-directive-d-execution-sur-le-detachement-des-travailleurs-et-maintenant>

Euractiv :

- <https://www.euractiv.fr/section/europe-sociale-emploi/news/lhorizon-demeure-bouche-pour-la-reforme-des-travailleurs-detaches/>
- <http://www.euractiv.fr/section/europe-sociale-emploi/news/posted-workers-revision-gets-off-to-shaky-start/>
- <http://www.euractiv.fr/section/transport/news/german-deal-paves-way-for-eu-wide-road-tolling-scheme/>
- <https://www.euractiv.fr/section/europe-sociale-emploi/news/le-parlement-veut-reconcilier-lest-et-ouest-sur-les-travailleurs-detaches/>
- <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/parliament-bids-to-reconcile-east-and-west-over-posted-workers/>

Politico :

- <http://www.politico.eu/article/marianne-thyssen-self-starter/>
- <http://www.politico.eu/article/violeta-bulc-unconventional-entrepreneur/>
- <http://www.politico.eu/article/reshuffle-of-senior-commission-staff/>

- <http://www.politico.eu/article/director-general-commission-eu-shuffle-juncker-selmyr/>
- <http://www.politico.eu/article/worker-protection-rules-trigger-east-west-battle/>

Contexte :

- [https://www.contexte.com/article/transports/directive-detachement-violeta-bulc-veut-une-exception-pour-les-transports\\_62009.html](https://www.contexte.com/article/transports/directive-detachement-violeta-bulc-veut-une-exception-pour-les-transports_62009.html)
- [https://www.contexte.com/article/pouvoirs/directive-detachement-des-travailleurs-je-ne-veux-pas-de-consensus-mou\\_49732.html](https://www.contexte.com/article/pouvoirs/directive-detachement-des-travailleurs-je-ne-veux-pas-de-consensus-mou_49732.html)
- [https://www.contexte.com/article/transports/travailleurs-detaches-la-commission-europeenne-va-t-elle-rouvrir-la-boite-de-pandore\\_47595.html](https://www.contexte.com/article/transports/travailleurs-detaches-la-commission-europeenne-va-t-elle-rouvrir-la-boite-de-pandore_47595.html)
- [https://www.contexte.com/article/transports/dumping-social-un-equation-insoluble-pour-la-commission\\_29041.html](https://www.contexte.com/article/transports/dumping-social-un-equation-insoluble-pour-la-commission_29041.html)

ETUC :

- <https://www.etuc.org/fr/presse/la-commission-doit-maintenant-sattaquer-durgence-%C3%A0-la-r%C3%A9vision-de-la-directive-sur-le#.WF2ebvnhDIU>
- [https://www.etuc.org/fr/presse/travailleurs-d%C3%A9tach%C3%A9s-%E2%80%93-salaire-%C3%A9gal-pas-pour-tout-le-monde#.WFpVt\\_nhDIV](https://www.etuc.org/fr/presse/travailleurs-d%C3%A9tach%C3%A9s-%E2%80%93-salaire-%C3%A9gal-pas-pour-tout-le-monde#.WFpVt_nhDIV)

BusinessEurope

- <https://www.businesseurope.eu/publications/revision-posting-workers-directive-businesseurope-position>

Assemblée nationale :

- [http://videos.assemblee-nationale.fr/video.3940835\\_573c5b275f831.commission-des-affaires-europeennes--reunion-interparlementaire-sur-le-detachement-des-travailleurs-18-mai-2016](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.3940835_573c5b275f831.commission-des-affaires-europeennes--reunion-interparlementaire-sur-le-detachement-des-travailleurs-18-mai-2016)

Marianne Thyssen

- <http://www.europarl.europa.eu/hearings-2014/resources/library/media/20140922RES67548/20140922RES67548.pdf>

Violeta Bulc

- [https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/cv\\_bulc.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/cv_bulc.pdf)

Elisabeth Morin-Chartier :

- <http://elisabeth-morinchartier.eu/20072016-elisabeth-morin-chartier-salue-la-decision-de-la-commission-europeenne-de-maintenir-sa-revision-de-la-directive-sur-les-travailleurs-detaches-presse/>

Agnes Jongerius :

- [http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/125021/AGNES\\_JONGERIUS\\_cv.html](http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/125021/AGNES_JONGERIUS_cv.html)

Jackie Morin :

- <https://fr.linkedin.com/in/jackie-morin-a0932421>

Michel Servoz :

- [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/directors\\_general/servoz\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/directors_general/servoz_en.pdf)
- <https://www.nosdeputes.fr/14/intervention/994955>