

N° 1679

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le mercredi 13 février 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE LOI *pour l'interdiction du régime européen de travail détaché sur le territoire national*,

PAR M. JEAN-LUC MÉLENCHON,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : **1563**.

SOMMAIRE__

	Pages
AVANT-PROPOS	5
COMMENTAIRES D'ARTICLES	21
<i>Article 1^{er}</i> : Abrogation du régime européen du travail détaché.....	21
<i>Article 2</i> : Consécration d'une clause de mieux-disant social.....	24
<i>Article 3</i> : Rapport relatif à l'action de la France auprès du Conseil européen pour permettre la non-application du régime européen du détachement.....	26
ANNEXES	27
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	27
ANNEXE N° 2 : LISTE DES CONTRIBUTIONS REÇUES	29
ANNEXE N° 3 : LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI	31
COMPTE RENDU DES TRAVAUX	33

AVANT-PROPOS

• *« Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage. Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal »*⁽¹⁾.

Ces phrases sont issues de la déclaration universelle des droits de l'homme. Elles consacrent le principe d'égalité de rémunération. Ce principe est remis en cause frontalement par le régime du travail détaché. Celui-ci a inscrit dans le droit européen un accès inégal à la rémunération et à la sécurité sociale pour des travailleurs effectuant les mêmes tâches.

• **Les migrations temporaires de travailleurs existaient bien avant la première directive sur le détachement des travailleurs de 1996. Cette réalité n'a jamais rendu indispensable un statut de travailleur détaché. Au point de départ, on pouvait comprendre le besoin de faire venir des travailleurs temporairement pour des raisons de qualifications manquantes. Mais aujourd'hui, la situation a radicalement changé. La pénurie de main d'œuvre, ou de qualifications n'est pas ce qui justifie l'énorme majorité du détachement. Le statut créé par la directive a eu pour seul effet d'entraîner les États de l'Union européenne dans une course au moins disant social. Ce rapport ne remet aucunement en cause les travailleurs détachés dans leur personne ou leurs qualités professionnelles, ni les syndicats qui les défendent. Il vise à dénoncer un système dont ils sont les premières victimes.**

Dans son principe, il organise, sous couvert de « liberté de prestation de services », le dumping social. En effet, au cœur du régime se trouve le paiement dans le pays d'origine des cotisations sociales. En France, il est utilisé par les employeurs pour faire venir de la main d'œuvre moins chère que celle disponible sous contrat de droit français. Au niveau européen, il pousse à la baisse des droits et des systèmes de protection sociale partout.

Dans son application, le régime des travailleurs détachés est une machine à créer de la fraude. La complexité juridique sur laquelle il s'appuie et le manque de coopération entre les administrations de contrôles des différents États rendent impossible tout contrôle efficace. Les entreprises les moins vertueuses témoignent d'une imagination sans limite pour faire des montages complexes s'appuyant sur les différences entre États afin de se soustraire au droit du travail et de la protection sociale.

Aucun travailleur ne sort gagnant du régime de travail détaché. Les travailleurs détachés subissent souvent des conditions de travail dégradantes et en cas de fraude perdent tout droit à la sécurité sociale. Les travailleurs établis durablement en France doivent faire face à une concurrence déloyale.

(1) Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948, article 23.

Quelle légitimité pour un cadre juridique permettant la négation quotidienne de l'égal accès aux droits sociaux, sur un même territoire, sans distinction d'origine ? Quelle légitimité pour un travail détaché souvent marqué par des conditions de travail avilissantes, heurtant jour après jour la dignité de la personne humaine ? Surtout, quelle légitimité pour un régime juridique devenu l'incarnation d'une régression aux antipodes du progrès social ?

• Le régime européen de détachement des travailleurs organise donc la course au moins-disant social et la concurrence déloyale. L'exigence d'égalité de traitement entre travailleurs nationaux et étrangers est pourtant consacrée par le droit international et notamment par l'Organisation internationale du travail (OIT).

L'incompatibilité stricte du régime du détachement avec les engagements internationaux de la France vient noircir encore davantage le tableau. La convention n° 97 de l'OIT, en particulier, ratifiée par la France en 1954, interdit tout traitement moins favorable des travailleurs migrants en matière de rémunération et de droits sociaux.

Le droit du détachement a donc transformé l'Union européenne en zone de non-droit international, sans que les acteurs institutionnels européens n'aient trouvé nécessaire de s'en inquiéter.

Il faut maintenant rompre avec l'application du régime de détachement des travailleurs tel qu'il existe depuis 1996. Il ne s'agit pas de s'opposer à la venue sur le territoire français de travailleurs européens pour des missions temporaires. Mais cela doit se faire dans des conditions d'égalité absolue avec les travailleurs français.

• Cet objectif peut être atteint par le vote de cette proposition de loi mise en discussion à l'Assemblée nationale.

Trois articles la composent, réconciliant la France avec la double promesse d'égalité et de progrès social chevillée à son histoire.

L'**article 1^{er}** abroge l'ensemble du titre du code du travail relatif au travail détaché. Il introduit ce dernier dans le champ du travail dissimulé, rendant ainsi illégal l'accueil d'un travailleur migrant européen dans des conditions et une rémunération moins favorables que celles de l'État d'accueil.

L'**article 2** instaure dans notre droit du travail une clause de mieux-disant social, dont bénéficieront les travailleurs migrants s'installant provisoirement sur le territoire national.

L'**article 3**, enfin, demande au Gouvernement d'informer le Parlement sur son action auprès du Conseil européen pour ne pas appliquer sur notre territoire le régime du détachement et obtenir la ratification par l'ensemble des États-membres de la convention n° 97 de l'OIT précitée.

I. UN PHÉNOMÈNE MASSIF MARQUÉ PAR LA FRAUDE

Le régime européen du travail détaché s'appuie sur une directive de 1996, complétée d'une directive d'exécution en 2014 puis révisée en 2018. Ces directives vont à l'encontre d'une convergence sociale par le haut. Toute équation visant à concilier détachement des travailleurs et progrès social est donc illusoire.

Deux constats préalables rendent même impossible tout espoir d'un contrôle efficace, y compris dans le cadre actuel. L'absence d'informations exhaustives sur la réalité du phénomène, d'une part et les fragilités juridiques ayant nourri les dérives, d'autre part. Ils sont d'autant plus inquiétants qu'ils s'inscrivent dans le contexte d'une Europe en recul global en ce qui concerne des droits sociaux.

A. UN PHÉNOMÈNE MAL IDENTIFIÉ, SOURCE DE FRAUDES CONTINUES

1. La réalité du travail détaché en France

La première fragilité inhérente au régime de travail détaché réside dans l'impossible quantification précise du phénomène. Nul ne sait réellement combien de travailleurs détachés sont présents en France.

- 516 000 déclarations de détachement ont été faites en France en 2017. La réalité doit donc se situer au-delà. Ce nombre a bondi de 46 % en un an seulement. Cette augmentation s'inscrit dans la lignée de celles déjà constatées en 2015 et 2016, respectivement de 25 % et 24 %.

L'explosion du nombre de travailleurs détachés depuis l'adoption de la directive de 1996 montre bien son dévoiement. Entre 2008 et 2017, le nombre de travailleurs détachés en France a quintuplé (passant de 96 000 à 516 000) dans un contexte où le taux de chômage oscillait autour de 10 % de la population active. Le détachement n'est donc pas utilisé pour combler une pénurie de main d'œuvre mais bien uniquement en raison de l'avantage financier qu'il offre aux employeurs.

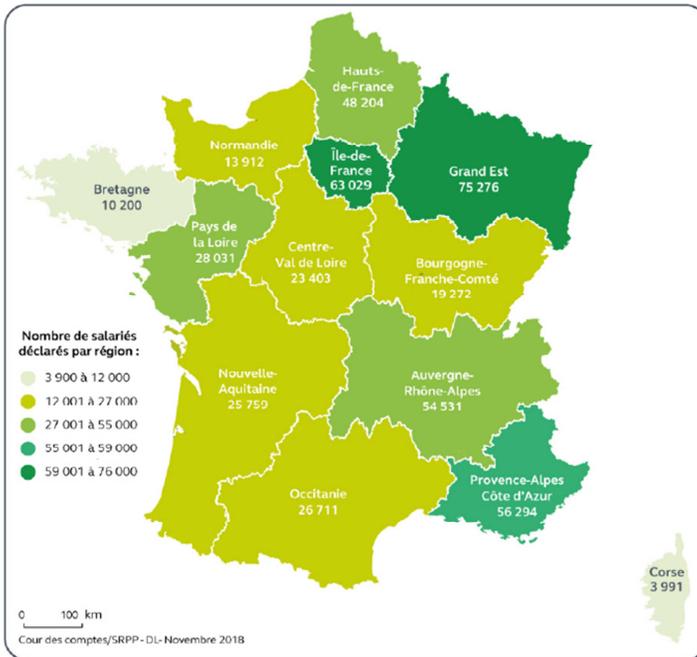
Il convient de noter le cas de travailleurs de nationalité française détachés en France. La Cour des comptes chiffre ce phénomène à 43 750 personnes – soit près d'un travailleur détaché sur dix. Cette situation est l'une des nombreuses dérives qui constituent la réalité du détachement. Elle montre encore comment ce régime n'est désormais utilisé que pour faire baisser les salaires.

Le détachement n'est pas une réalité marginale ou résiduelle. Il apparaît particulièrement concentré dans certains États, territoires ou secteurs :

- s'agissant des États, l'Allemagne, la France et la Belgique accueillent à elles seules plus de la moitié des travailleurs détachés ;

– s’agissant des territoires, en France, les deux tiers des salariés détachés le sont dans cinq régions : quatre régions frontalières ⁽¹⁾ et l’Île-de-France ;

**NOMBRE DE TRAVAILLEURS DÉTACHÉS DÉCLARÉS PAR RÉGION D’ACCUEIL
(SUR LES DIX PREMIERS MOIS DE 2017)**



Source : Cour des comptes, rapport public annuel 2019, tome I, p. 62.

– s’agissant des secteurs d’activité, enfin, l’intérim (144 000 salariés détachés), l’industrie (101 000) et le bâtiment (68 500) concentrent à eux-seuls la majorité des détachements.

(1) Grand-Est, Provence-Alpes-Côte d’Azur, Auvergne-Rhône-Alpes et Hauts de France.

L'exemple du travail détaché dans le secteur du bâtiment

Le bâtiment est aujourd'hui l'un des secteurs les plus exposés aux dérives structurelles du détachement.

Les fédérations du secteur auditionnées par le rapporteur ont fait état de conditions de travail dégradantes, où se mêlent le travail de nuit et le week-end, le sommeil dans un habitat insalubre et une absence des règles relatives à l'hygiène et la sécurité. Les formations obligatoires applicables à ce secteur, notamment au risque de l'amiante, ne sont le plus souvent pas suivies.

Les quelques centaines de contrôles opérés chaque année sont dérisoires au regard des millions de chantiers mis en œuvre. L'injustice est en particulier ressentie par les petites entreprises et les artisans du bâtiment. Le recours au travail détaché des grands groupes implique une forme de concurrence déloyale contre ceux qui y ont très peu recours.

Le secteur du bâtiment est pourtant particulièrement exposé aux fraudes – les trois quarts des amendes prononcées par l'inspection du travail en la matière ayant concerné le BTP.

Cas particulièrement révélateur, le travail dissimulé à l'EPR de Flamanville a donné lieu à la condamnation de l'entreprise Bouygues TP, au titre du détachement de 460 salariés. Le montage juridique faisait intervenir une entreprise basée en Irlande, agissant par l'intermédiaire d'une succursale chypriote procédant au recrutement de travailleurs polonais. L'amende imposée à l'entreprise, de 25 000 euros, paraît par ailleurs bien faible mise en regard avec les 30 milliards d'euros de chiffre d'affaires du groupe Bouygues.

Les auditions menées et les constats opérés sur le terrain montrent que cette situation est loin d'être isolée.

2. Une réalité qu'on ne mesure pas totalement

● Ces chiffres ne constituent qu'une approximation et une sous-estimation de la réalité du travail détaché. En effet, le recensement statistique se limite à la seule addition des formulaires de détachement. Ces derniers, intitulés « documents portables A1 », sont émis par les organismes de sécurité sociale de l'État dans lequel le travailleur est assuré et doivent donc permettre d'attester l'affiliation au régime de sécurité sociale de l'État d'établissement.

Or, les formulaires A1 ne suffisent en aucun cas à quantifier le phénomène du détachement. L'ensemble des États-membres ne délivrent pas systématiquement ce formulaire ou alors seulement rétroactivement. Certains travailleurs détachés peuvent par ailleurs simplement ne pas être comptabilisés, du fait d'erreurs d'enregistrement reconnues par la Commission européenne elle-même, voire de fraudes liées au manque d'authenticité du formulaire.

En 2016, la direction générale du travail (DGT) a mis en place un outil informatique, SIPSI, qui centralise toutes les déclarations préalables de détachement (DPD). Ce fichier est censé rendre plus efficace le recensement et donc le contrôle du travail détaché en France. Mais le logiciel souffre de défauts

qui permettent encore aux employeurs de dissimuler des détachements. En effet, il permet qu'une même déclaration puisse concerner jusqu'à cinq prestations différentes. C'est contraire à la directive de 1996 et à sa transposition dans le code du travail français. Malgré l'alerte des syndicats, le ministère du travail ne semble pas vouloir corriger cette possibilité qui permet pourtant de dissimuler des travailleurs détachés, au détriment de leurs droits.

Le cas du transport routier incarne à lui-seul ce double phénomène d'approximation statistique et de concentration sectorielle. En 2017, on a recensé 800 000 déclarations de détachement dans ce secteur en France, sans que l'on sache à combien de travailleurs ce chiffre correspond.

B. LES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES N'ONT PAS RÉGLÉ LE PROBLÈME

1. Une première directive en 1996 qui porte en elle les dérives

• La directive du 16 décembre 1996⁽¹⁾ a précisé le régime du détachement, dans une Union européenne comprenant alors 15 États-membres. Le détachement est alors défini comme une prestation de services transnationale temporaire, effectuée par les ressortissants d'un État-membre dans le territoire d'un autre État-membre. Dès l'origine, elle organise l'inégalité entre les travailleurs détachés et les travailleurs sous contrat de droit commun.

– l'employeur qui détache le travailleur doit respecter un « noyau dur » de règles essentielles du marché du travail du territoire d'accueil. Les dispositions relatives au salaire minimum, au temps de travail maximal, aux périodes de repos minimales, à la sécurité, la santé et l'hygiène au travail, ou à la durée des congés payés annuels s'appliquent donc ;

– mais les cotisations sociales dues par le travailleur détaché, en revanche, sont celles de son pays d'origine et l'affiliation au régime initial de sécurité sociale est maintenue. Il s'agit donc d'une exception aux principes classiques du droit⁽²⁾, qui auraient justifié une application du droit de la sécurité sociale de l'État d'accueil. Les règlements de coordination des régimes de sécurité sociale de 2004⁽³⁾ et 2009⁽⁴⁾ sont venus préciser les règles applicables en matière de sécurité sociale dans le cadre d'un détachement.

(1) Directive 96/71/CE du Parlement européen et du conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

(2) Lex loci laboris.

(3) Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

(4) Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Cette dernière disposition est celle qui pose le plus grand problème. Cette faille permise par la directive s'est transformée en appel à la destruction des systèmes de sécurité sociale et au démantèlement des droits.

La directive de 1996 mélange donc le droit du pays d'accueil, pour le droit du travail, et du pays d'origine, pour la protection sociale.

- Cette juxtaposition de normes et d'adaptations a une conséquence directe : la généralisation de la fraude et des abus. La complexité inhérente au droit du détachement a ouvert de nombreuses brèches conduisant au contournement de normes élémentaires et fondamentales du droit social.

Face aux abus unanimement constatés, la directive originelle de 1996 a été complétée en 2014 par une directive d'exécution⁽¹⁾, supposée préciser l'application du régime du détachement et lutter contre les dérives associées.

Parmi les principales dispositions peuvent être mentionnés le mécanisme de responsabilité solidaire du donneur d'ordre – alors limité au secteur de la construction – ou l'établissement par les États d'une liste ouverte de contrôles devant permettre de vérifier la réalité et la durée du détachement.

Mais la directive d'exécution de 2014 n'a pas réglé le problème de la fraude structurelle au détachement. Elle n'a ni amélioré la coordination entre les administrations des pays d'accueil et des pays d'origine, ni permis aux pays d'accueil de sanctionner les fraudes constatées. Un arrêt de la CJUE de 2018 est même venu sanctionner une législation de la Belgique. Elle permettait de requalifier des salariés sous contrat belge et de redresser les cotisations sociales non perçues lorsqu'une fraude était détectée⁽²⁾. Il ne s'en est pas suivi non plus de baisse des pratiques des entreprises « boîte aux lettres » ou du détachement « en cascade ». La responsabilité solidaire des donneurs d'ordre n'existe pas réellement. Aucun donneur d'ordre ou maître d'ouvrage n'est réellement inquiété en France.

Donnant lieu à des adaptations législatives nationales aussi foisonnantes qu'instables, ces aménagements n'ont pas éliminé les dérives associées au détachement.

2. Une révision de la directive qui ne corrigera pas les abus

- La révision récente de la directive de 1996 poursuivait un objectif *a minima* de correction d'abus devenus consubstantiels au détachement.

(1) Directive 2014/67/UE du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur.

(2) CJUE, n° C-356/15, Arrêt de la Cour, Commission européenne contre Royaume de Belgique, 11 juillet 2018.

Définitivement adoptée le 28 juin 2018, la nouvelle directive ⁽¹⁾ avait pour objectif théorique de garantir le respect du principe « à travail égal, salaire égal ».

Les modifications qu'elle introduit sont souvent limitées ou en trompe l'œil. Elles ne sont pas susceptibles de changer la donne :

– dans la plupart des cas, les conditions d'hébergement des travailleurs et les allocations ou le remboursement des dépenses en vue de couvrir les dépenses de voyage, de logement ou de nourriture des travailleurs détachés sont déterminées par les barèmes des pays d'origine. En effet, les barèmes en vigueur dans le pays d'accueil ne s'appliquent qu'en cas de déplacement du travailleur détaché, dans le cadre de sa mission. S'il effectue sa mission dans le même lieu, la législation de son pays d'origine continue de s'appliquer pour les conditions d'hébergement, les allocations de remboursement de nourriture ou de logement ;

– la durée maximale de détachement passe de 24 mois à 18 mois (12 mois, avec une prolongation de 6 mois possible). Cette disposition peut sembler aller dans le bon sens mais n'aura surtout que très peu d'impact puisque la durée moyenne de détachement en France est de 44 jours ;

– contrairement à la proposition faite par le Parlement européen, elle n'adopte pas de « double base légale », prenant en compte les droits de travailleurs au même titre que le droit à la libre prestation de service ;

– l'ensemble des secteurs d'activité sont désormais concernés par l'obligation de respect, lors d'un détachement, des dispositions prévues par les conventions collectives de portée générale. Cela sera sans effet sur le droit national, qui avait d'ores et déjà procédé à cette généralisation ;

– la notion de rémunération succède à celle de taux de salaire minimal, permettant notamment d'intégrer les primes et indemnités prévues par la législation et les pratiques de l'État d'accueil ;

– les travailleurs intérimaires détachés bénéficieront de conditions de travail et d'emploi identiques à celles des travailleurs intérimaires locaux ;

– le secteur des transports, le premier touché par le détachement, ne rentre pas dans le champ de la directive.

Surtout, cette directive ne revient pas sur le cœur du dumping social : le paiement des cotisations sociales dans le pays d'origine. On peut donc considérer d'ores et déjà qu'elle ne mettra pas fin à la concurrence déloyale.

Par ailleurs, la Pologne et la Hongrie ont saisi en octobre 2018 la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) contre la nouvelle directive de 2018. Il n'y a donc pas de garantie, à ce stade, que la révision rentre en vigueur.

(1) Directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

- La transposition de cette directive – qui devrait intervenir dans un délai de deux ans – n’a pas encore été effectuée par la France.

Sur la forme, le Gouvernement a fait le choix de renvoyer à une ordonnance la transposition de la directive. L’habilitation à légiférer par ordonnance a été adoptée discrètement, par amendement gouvernemental, lors de la discussion du projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » au Sénat, le 13 juillet 2018. L’ordonnance, qui doit être publiée au plus tard le 5 mars 2019, devra ensuite faire l’objet d’un projet de loi de ratification déposé au Parlement dans les trois mois suivants sa publication. Le choix d’un projet de loi ou d’une proposition de loi ordinaire aurait, *a minima*, permis l’expression pleine et entière sur un sujet aussi fondamental pour notre modèle social que le travail détaché.

C. UN EXEMPLE PARMI D’AUTRES D’UNE EUROPE EN REcul SUR LE TERRAIN DES DROITS SOCIAUX

La révision de la directive de 1996 ne peut être interprétée de manière isolée, dans le contexte plus inquiétant d’une Union européenne ayant adopté en 2017 un « *socle européen des droits sociaux* » en régression.

Le retour en arrière engendré par le « socle européen des droits sociaux »

Le « socle européen des droits sociaux » a été proclamé par les dirigeants de l'Union européenne le 17 novembre 2017, lors du sommet social tenu à Göteborg, en Suède.

Présentée comme un progrès, cette nouvelle proclamation peut en réalité être considérée comme une régression au regard de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, adoptée en 1989 lors du Conseil européen de Strasbourg.

Quatre engagements de la Charte, en particulier, n'ont pas été repris dans le nouveau document :

- le principe selon lequel *« il convient de donner aux aspects sociaux la même importance qu'aux aspects économiques »* ;
- l'engagement à *« s'inspirer des conventions de l'Organisation internationale du travail »* ;
- *« le rapprochement dans le progrès des durées de travail, des congés payés annuels, et des protections concernant la santé des travailleurs »* ;
- surtout, le droit de *« tout travailleur d'exercer toute profession ou tout métier dans la Communauté selon les principes de l'égalité de traitement, pour l'accès au travail, les conditions de travail ainsi que la protection sociale du pays d'accueil »*.

Ce dernier engagement a perdu toute substance avec le droit européen du travail détaché. Il constituait pourtant un principe protecteur pour l'ensemble des travailleurs européens, garantie d'une concurrence loyale.

Ces engagements ont laissé la place, dans le nouveau socle, au principe d'une *« flexibilité nécessaire aux employeurs »* et au postulat – non étayé – d'indemnités chômage ayant un *« effet dissuasif par rapport à un retour rapide à l'emploi »*.

II. LE DÉTACHEMENT COMME TERREAU FERTILE DU DUMPING SOCIAL

Le détachement repose donc sur un cadre juridique défaillant et une réalité impossible à contrôler. Sa réalité est devenue au fil des années celle de l'institutionnalisation du dumping social.

Confortée par une libre prestation de services devenue un totem, la course au moins-disant social est d'autant plus inacceptable qu'elle est contraire aux engagements souscrits à l'échelle internationale, et notamment ceux de l'Organisation internationale du travail, transformant donc l'Union européenne en zone de non-droit.

A. LA COURSE AU MOINS-DISANT SOCIAL

1. L'affaissement des droits sociaux

- Le travail détaché constitue depuis vingt ans un vecteur sans cesse renforcé d'affaissement des droits sociaux et de concurrence déloyale.

Profitant des écarts de normes et de coût du travail entre États européens, il a mis à la disposition des employeurs un cadre officiel de mise en concurrence des protections sociales européennes. La course au moins-disant social est engagée. La convergence s'effectue désormais dans un sens uniquement défavorable au renforcement des droits des travailleurs.

De fait, le régime du travail détaché a permis de légaliser un système dans lequel les conditions de travail et d'emploi d'un État ne s'appliquent pas à l'ensemble des travailleurs. Deux catégories de travailleurs coexistent donc. Les travailleurs établis durablement sur le territoire national, bénéficient de l'ensemble de la protection sociale. Les travailleurs détachés voient leurs droits limités à un noyau dur.

Deux exemples récents permettent de saisir à quel point ce système entraîne toute l'Union européenne dans le moins-disant social. En 2017, la Roumanie a adopté une réforme qui réduit à 2 % les cotisations sociales patronales, le reste étant à la charge du salarié. Cela a entraîné une baisse de 11 % des salaires roumains. En 2018, la Bulgarie a supprimé de sa législation tout barème minimal concernant les indemnités de transport, de nourriture et d'hébergement. Ces réformes introduisent une concurrence déloyale évidente, au détriment des droits et des conditions de travail des salariés roumains et bulgares.

Quant à la France, cette concurrence déloyale est un puissant incitatif pour les allègements de cotisations sociales. Leur coût se retrouve finalement transféré sur des hausses d'impôts les plus injustes comme la TVA.

2. La fraude structurelle renforce le dumping

- S'y ajoutent les dérives constatées au quotidien lors des contrôles de détachements. Facile à organiser, la fraude est bien plus délicate à tracer et à sanctionner.

Se glissant dans les interstices des droits nationaux et les failles du droit européen, des employeurs peu scrupuleux ont élaboré de nombreuses techniques de fraudes, attestant d'une imagination active contre l'ordre public social.

Certaines fraudes se limitent à l'absence de déclaration du détachement ou de production du certificat « A1 », qui empêche simultanément la bonne connaissance de la réalité du détachement et le contrôle de son déploiement.

D'autres montages permettent d'utiliser le détachement pour des activités pourtant pérennes et habituelles. Les « sociétés boîte aux lettres », en particulier, correspondent à des coquilles vides. Elles témoignent pourtant d'une activité stable et régulière dans un État-membre, bien que domiciliées administrativement dans un autre État pratiquant un coût du travail inférieur. Ces détachements en cascade rendent les contrôles complexes et les sanctions improbables.

Surtout, les infractions aux règles interdisant le travail illégal sont souvent constatées en masse. Sont mêlés non-respect des durées maximales de travail et des temps de repos et conditions de travail dégradantes, heurtant la dignité de la personne humaine. Le travail de nuit se conjugue alors à la malnutrition, au renoncement aux congés voire à la privation de la liberté d'aller et venir sur le temps de repos.

Une fraude répandue et très simple est celle concernant la qualification des travailleurs. On déclare qu'un travailleur est peu qualifié, et on le paye donc au salaire minimum alors qu'en vérité il dispose d'une qualification supérieure, qui vaut en France un bien meilleur salaire. C'est évidemment difficile à détecter. Et surtout illusoire, quand on compare l'ampleur des fraudes aux effectifs de l'inspection du travail.

La réalité des contrôles est dérisoire au regard de l'ampleur des fraudes. L'administration française a annoncé vouloir augmenter leur fréquence jusqu'à 1 500 par mois. Un objectif qui ne permet nullement d'espérer une résorption du phénomène et qui n'a pas été atteint, ni en 2016, ni en 2017. Cette dernière année marque même une baisse de 27 % de la fréquence des contrôles. Par ailleurs, en 2017, le taux de recouvrement des amendes administratives est très faible, de 37 %. Moins d'une entreprise reconnue comme fraudeuse sur deux paye effectivement l'amende.

Le constat que vient de dresser la Cour des comptes n'appelle en ce sens pas de remarques supplémentaires : « *Des cas très préoccupants de conditions indignes de travail et d'hébergement sont régulièrement relevés, en particulier, mais pas seulement, dans le secteur de l'agriculture. Certaines situations peuvent être qualifiées de traite des êtres humains et entraîner des conséquences extrêmement graves* »⁽¹⁾, jusqu'au décès ou la maladie.

- Le droit du travail détaché porte donc en lui-même sa propre nocivité.

Sa violence ne résulte pas de ses abus ou de comportements isolés. Elle est consubstantielle au principe même d'un régime ayant institutionnalisé la concurrence déloyale et injuste entre deux travailleurs dans un même État.

Les avocats les plus farouches du travail détaché invoquent souvent, sans l'explicitier, le principe de liberté de prestation de services, consacré dans les traités européens.

Cette liberté de prestation de services n'a toutefois pas été imaginée, à l'origine, pour devenir un vecteur de contournement systématique des règles nationales et européennes. Elle en est pourtant devenue le principal support, réduisant à néant la possibilité de faire coexister détachement des travailleurs et progrès social.

(1) *Cour des comptes, Rapport public annuel 2019, tome I, p. 66.*

B. L'UNION EUROPÉENNE, ZONE DE NON-DROIT INTERNATIONAL ?

La fragilité juridique du régime du travail détaché est particulièrement manifeste au regard des engagements internationaux de plusieurs États européens.

Il y a d'abord la Déclaration internationale des droits de l'homme de 1948, ayant consacré dans notre ordre juridique le principe « *à travail égal, salaire égal* ». Mais la France a également ratifié en 1954 la convention n° 97 de l'OIT sur les travailleurs migrants.

L'article 6 de cette convention suffit à lui-seul à mettre à mal le bien-fondé du régime du détachement en vigueur. Il dispose ainsi :

« Tout membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à appliquer, sans discrimination de nationalité, de race, de religion ni de sexe, aux immigrants qui se trouvent légalement dans les limites de son territoire, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'il applique à ses propres ressortissants en ce qui concerne les matières suivantes : (...) la rémunération (et) la sécurité sociale ». La sécurité sociale applicable est donc ici directement liée à l'exigence d'égalité de traitement des travailleurs. Pourtant, la nouvelle directive sur le travail détaché la disjoind des conditions générales.

Cette convention a été signée par dix États européens⁽¹⁾, ayant depuis conduit leur droit national à ne plus la respecter. Les États ayant adhéré à compter de 1995 ne l'ont ensuite pas ratifiée. En effet, ils se préparaient à adopter la première directive détachement l'année suivante.

L'Union européenne a elle-même constaté l'incompatibilité potentielle de son propre droit avec le droit international.

(1) Outre la France, la convention n° 97 de l'OIT a également été ratifiée par l'Allemagne, la Belgique, Chypre, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Slovénie.

L'incompatibilité potentielle avec le droit international reconnue par l'Union européenne elle-même

N'étant pas un État au sens du droit international, l'Union européenne occupe un statut à part au sein de l'Organisation internationale du travail (OIT). Le droit de l'Union européenne emportant des conséquences directes dans le droit social des États-membres, il lui revient néanmoins de vérifier l'articulation et la compatibilité de ses normes avec celles fixées par le droit international.

La Commission européenne a donc établi une typologie des conventions de l'OIT par ordre de priorité dans le processus de ratification, allant d'une haute priorité à une faible priorité. Une catégorie supplémentaire est toutefois prévue pour certaines conventions, « potentiellement incompatibles » avec le droit de l'Union européenne.

Cette dernière catégorie est précisément celle retenue pour la convention n° 97 de l'OIT sur les travailleurs migrants. En 2013, la Commission européenne a ainsi reconnu l'incompatibilité potentielle de quatre conventions de l'OIT, dont la convention n° 97 précitée : « *There are four Conventions which engage Union exclusive external competence that are potentially incompatible with the EU acquis. Where a Convention is incompatible with the EU acquis the Commission should abstain from promoting its ratification, and therefore these Conventions are not included in the priority ranking* »⁽¹⁾.

Conséquence concrète, les États-membres n'ayant pas ratifié cette convention en amont de leur adhésion à l'Union européenne sont aujourd'hui incités à ne pas y procéder. À l'inverse, les dix États-membres l'ayant ratifiée au préalable ne sont pas considérés comme enfreignant le droit de l'Union, mais doivent déployer tout moyen nécessaire pour éliminer les incompatibilités constatées.

Le droit international relatif aux travailleurs migrants est donc, pour l'essentiel, volontairement laissé de côté par l'Union européenne.

Traité après traité, l'Union européenne a donc progressivement fait voler en éclat tout respect des engagements précédemment contractés par certains de ses membres. Elle a donc étendu délibérément une zone de non-droit international. C'est une évolution en contradiction avec l'ensemble des principes et règles juridiques sur lesquels repose sa construction.

III. ROMPRE AVEC UN RÉGIME DE DÉTACHEMENT SYNONYME DE RÉGRESSION SOCIALE

La parenthèse ouverte par l'adoption de la directive de 1996 peut aujourd'hui être refermée par l'adoption des trois articles qui composent la présente proposition de loi. Ils proposent que la France prenne l'initiative de

(1) <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12598&langId=en>, p. 14.

« Il y a quatre Conventions engageant la compétence exclusive de l'Union qui sont potentiellement incompatibles avec les acquis de l'UE. Lorsqu'une Convention est incompatible avec l'acquis de l'UE la Commission doit s'abstenir d'en promouvoir la ratification, expliquant pourquoi ces Conventions ne sont pas incluses dans les priorités ».

rompre avec le système inique du détachement tout en ouvrant un chemin de convergence sociale par le haut dans l'ensemble de l'espace social européen.

A. CONCRÉTISER SANS ATTENDRE LE PRINCIPE « À TRAVAIL ÉGAL, SALAIRE ÉGAL »

Le premier outil d'une convergence sociale par le haut réside dans le refus d'appliquer le régime européen du travail détaché en France. En effet, celui-ci est devenu le principal obstacle à l'application du principe « à travail égal, salaire égal ». Cet objectif implique d'abroger l'ensemble des dispositions du code du travail qui transposent le régime en droit français.

Il ne s'agit en aucun cas d'interdire le détachement en soi, ni la mobilité des travailleurs : cette réalité existait bien avant 1996.

L'enjeu est uniquement de garantir l'application stricte du droit du travail et du droit de la sécurité sociale pour tout travailleur exerçant son activité sur le territoire national. Il n'y a pas d'obstacle majeur à l'égalité de traitement des salariés européens travaillant temporairement sur le sol français. Il existe des agences d'intérim qui font déjà venir des salariés d'autres États membres en utilisant des contrats de droit français ⁽¹⁾.

La persistance de discriminations, notamment salariales, entre deux travailleurs effectuant deux tâches identiques sur le territoire national – *via* l'application du régime européen du détachement – entrerait donc dans le champ du travail dissimulé, entraînant l'application des sanctions associées.

Tel est l'objet de l'article 1^{er}.

B. CONSACRER DANS LA LOI LA CLAUSE DE MIEUX-DISANT SOCIAL

Le deuxième outil du processus de convergence sociale engagé par la France repose sur la consécration dans notre droit du travail d'une clause de mieux-disant social.

Cette clause permettrait de garantir à tout travailleur exerçant une activité temporaire sur le territoire national de bénéficier de la protection sociale et des garanties les plus protectrices. Le droit du travail français s'appliquera donc par principe, à moins que le droit de l'État d'origine soit plus favorable et protecteur. Dans ce dernier cas, le droit de l'État d'origine primerait. Le droit européen en matière de travail détaché permet pour l'instant l'inverse. De nombreux employeurs utilisent le salaire du pays d'origine comme assiette des cotisations sociales. Par exemple, pour un travailleur détaché portugais qui gagne 2 000 euros en France, ses cotisations sociales seront calculées non pas sur 2 000 euros mais sur 580 euros qui correspond à son salaire portugais avant d'être détaché.

(1) Voir par exemple <http://www.terra-competences.com/fr/>.

La clause de mieux-disant social pourrait, par capillarité, être adoptée chez nos voisins et garantir ainsi une convergence réellement par le haut, en matière notamment de lutte contre les discriminations, de droits syndicaux et de congé maternité.

Tel est l'objet de l'article 2.

C. ASSURER LE RESPECT À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

Le troisième outil mis en œuvre par cette proposition de loi vise l'adaptation du droit de l'Union européenne, afin de garantir sa conformité à la fois au nouveau droit du détachement appliqué par la France et aux engagements internationaux souscrits par certains États auprès de l'OIT.

La négociation qu'ouvrirait la France auprès de ses partenaires européens couvrirait un triple champ comprenant la définition d'objectifs de convergence sociale, l'obtention par la France d'une clause d'*opt-out* permettant la non-application du régime européen du travail détaché et la ratification de la convention n° 97 de l'OIT par les États n'y ayant pas encore procédé.

Tel est l'objet de l'article 3.

*

* *

COMMENTAIRES D'ARTICLES

L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été supprimés, le texte est considéré comme rejeté par la commission.

En conséquence, aux termes de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique aura lieu sur le texte initial de cette proposition de loi.

Article 1^{er}

Abrogation du régime européen du travail détaché

Supprimé par la commission

L'article 1^{er} de la proposition de loi abroge l'ensemble du titre du code du travail relatif au travail détaché. Il met ainsi fin à la transposition des dispositions du droit de l'Union européenne relatives au détachement – avec en premier lieu la directive originelle de 1996.

Outre des modifications rédactionnelles de conséquence, il intègre par ailleurs le régime européen du travail détaché dans le champ du travail dissimulé, entraînant l'application des sanctions administratives et pénales associées.

I. L'ABROGATION DU RÉGIME JURIDIQUE DU TRAVAIL DÉTACHÉ

Le premier article propose que la France arrête d'appliquer les dispositions du régime européen de détachement des travailleurs. Étant donné l'impossibilité d'obtenir au niveau européen un consensus pour rétablir dans la directive l'égalité de traitement entre travailleurs, c'est la seule façon de parvenir à cet objectif.

Le régime juridique du travail détaché, défini par le droit de l'Union européenne, a engendré d'innombrables adaptations réglementaires et législatives dans le droit du travail national.

Interdire l'application du régime du détachement sur le territoire national implique d'abroger l'ensemble des dispositions du code du travail qui s'y rattachent.

A. UN MAQUIS JURIDIQUE

- Le régime juridique du travail détaché a été défini par la directive du 16 décembre 1996.

Il est supposé découler du principe de libre prestation de services défini à l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le régime du détachement est intervenu au lendemain des adhésions de l'Espagne et du Portugal en 1986, puis de l'Autriche, la Finlande et la Suède en 1995. Il a en réalité uniquement institutionnalisé l'organisation d'une concurrence déloyale sous couvert de libre prestation de services transfrontière.

- Conformément au droit de l'Union européenne, les dispositions des directives n'étant pas d'effet direct ont été transposées dans les droits nationaux.

Dans le cas de la France, outre des adaptations réglementaires intervenues dès 2000, une série de modifications législatives ont par la suite été adoptées pour étoffer, au fil des réformes, le titre VI du livre II de la première partie du code du travail.

B. L'ABROGATION DE L'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS RELATIVES AU RÉGIME EUROPÉEN DE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS

- Le 1^{er} de l'article 1^{er} abroge la totalité du titre VI précité du code du travail organisant l'application du travail détaché.

Dans le détail, sont donc abrogés l'ensemble des articles précisant :

- les dispositions générales, précisant notamment l'application du droit européen du détachement et la définition juridique du détachement (chapitre I^{er}) ;

- les conditions de détachement et la réglementation applicable, définissant notamment les obligations incombant à l'employeur (chapitre II) ;

- le contenu et la portée du contrôle effectué par l'inspection du travail (chapitre III) ;

- le niveau des amendes administratives encourues par les donneurs d'ordre ou maîtres d'ouvrage (chapitre IV) ;

- les actions en justice pouvant être exercées par les organisations syndicales (chapitre V).

- Le 2^o procède à des modifications de coordination, en supprimant les références au code de l'entrée et du séjour des étrangers aux dispositions abrogées.

- Le dispositif retenu conduit donc à ne plus traduire dans notre droit national les dispositions prévues par les directives relatives au détachement.

L'article garantit donc le respect du principe « à travail égal, salaire égal », prévu par le droit international. Il n'y a donc pas lieu d'opposer l'argument de manquement à l'obligation constitutionnelle. Les nombreux exemples d'*opt-out* délivrés par le passé à certains États-membres suffisent à y répondre.

Le dispositif prévu à cet article doit, en ce sens, être rapproché de l'article 3 de la présente proposition de loi, prévoyant la négociation par la France d'une clause de non-participation au régime européen du travail détaché.

II. L'INTÉGRATION DU RÉGIME EUROPÉEN DU TRAVAIL DÉTACHÉ DANS LE CHAMP DU TRAVAIL DISSIMULÉ

A. LA DÉFINITION DU TRAVAIL DISSIMULÉ ET LES SANCTIONS ASSOCIÉES

● Le travail dissimulé constitue l'une des formes de travail illégal, aux côtés du prêt illicite de main d'œuvre, du cumul irrégulier d'emplois ou de l'emploi irrégulier de travailleurs étrangers sans titre de travail.

Il se définit comme une dissimulation d'activité de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services ou d'actes de commerce de personnes se soustrayant intentionnellement à leurs obligations.

L'article L. 8221-3 du code du travail précise le champ des obligations applicables : la demande d'immatriculation au répertoire des métiers, d'une part ; le renseignement des déclarations aux organismes de protection sociale ou à l'administration fiscale, d'autre part.

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a ajouté une troisième obligation, dont le manquement vaut travail dissimulé, spécifiquement pour le régime du détachement. Il s'agit de la situation dans laquelle un employeur appliquerait la législation relative au travail détaché alors que son activité établie à l'étranger se limite à des opérations de gestion interne ou administrative, ou que son activité stable et habituelle est réalisée en France.

● La constatation d'activités relevant du travail dissimulé entraîne l'application de doubles sanctions administratives et pénales, s'ajoutant au redressement de cotisations sociales :

– en matière administrative, outre la suppression des aides publiques, l'exclusion des contrats publics et la fermeture administrative temporaire, le cas particulier du détachement entrant dans le travail dissimulé donne lieu à une amende administrative de 2 000 euros par salarié détaché – ou 4 000 euros en cas de récidive – dans la limite de 10 000 euros ;

– en matière pénale, la personne ayant eu recours au travail dissimilé peut être condamnée à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende – et jusqu'à 225 000 euros s'il s'agit d'une personne morale

B. L'ASSIMILATION DU TRAVAIL EUROPÉEN DÉTACHÉ AU TRAVAIL DISSIMULÉ

● Le 3^o de l'article 1^{er} intègre l'application du régime européen du travail détaché dans le champ des activités assimilées à un travail dissimulé.

Cette disposition se substitue à celle mentionnée *supra*, prévoyant que le non-respect des obligations applicables en matière de détachement entre dans le champ d'application du travail dissimulé.

Désormais, toute exécution des dispositions des directives de 1996 et 2018 relatives au détachement entraînerait donc l'application des sanctions administratives et pénales associées au travail dissimulé.

● Il ne s'agit pas d'une interdiction en soi du détachement des travailleurs. Cette réalité existait bien avant 1996, sans donner lieu aux dérives constatées après l'adoption du statut du travail détaché.

L'objet de cette disposition est de garantir l'application de l'ensemble du droit du travail et du droit de la sécurité sociale aux travailleurs exerçant leur activité sur le territoire national.

*

* *

Article 2

Consécration d'une clause de mieux-disant social

Supprimé par la commission

L'article 2 consacre dans le code du travail une clause de mieux-disant social, applicable aux travailleurs exerçant une activité temporaire sur le territoire national.

Il garantit l'application du droit du travail le plus protecteur : le droit national par principe, s'il est plus protecteur ; le droit du pays d'établissement de l'entreprise étrangère, par exception, s'il est plus favorable.

Cette clause enclenche ainsi, dans notre droit du travail, le processus de convergence sociale par le haut, à rebours de la course au moins-disant social aujourd'hui à l'œuvre.

I. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA CLAUSE DE MIEUX-DISANT SOCIAL

● L'article 2 introduit dans le code du travail une clause de mieux-disant social, destinée à garantir l'application des dispositions les plus protectrices pour les salariés exerçant temporairement une activité sur le territoire national.

La clause de mieux-disant distingue un principe et une exception :

– par principe, le droit du travail national s’applique. Cela vise l’ensemble des situations dans lesquelles les dispositions en vigueur sur le territoire d’origine offrent une protection nulle ou inférieure ;

– par exception, le droit du travail du pays d’origine est retenu, lorsqu’il est plus favorable.

● Cette clause s’appliquera aux salariés réunissant trois conditions constitutives d’un détachement :

– leur employeur doit être régulièrement établi hors de France ;

– le salarié travaille habituellement pour le compte de celui-ci ou de celle-ci hors du territoire national ;

– il exécute son travail sur le territoire national pendant une durée limitée.

● Le champ d’application de la clause de mieux-disant social couvre six domaines fondamentaux du code du travail :

– l’interdiction de toute discrimination (article L. 1132-4) ;

– l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (article L. 1141-1) ;

– l’interdiction du harcèlement au travail (article L. 1151-1) ;

– le droit applicable aux syndicats professionnels (article L. 2111-2) ;

– le bénéfice d’un congé de paternité ou d’accueil de l’enfant (article L. 1225-35) ;

– la protection des salariées en état de grossesse ou durant leur congé maternité (article L. 1225-4).

II. L’ENCLÈCHEMENT D’UNE CONVERGENCE SOCIALE PAR LE HAUT EN EUROPE

La clause de mieux-disant social introduite par cet article sera dans un premier temps limitée au seul territoire national.

Néanmoins, sa finalité dépasse les frontières et devrait s’appliquer, à terme, dans l’ensemble des États de l’Union européenne. Engageant la réciprocité avec la France, la majorité de nos voisins gagnerait à adopter une telle clause, et à enclencher ainsi une convergence sociale par le haut.

Le dispositif prévu à cet article rejoint en ce sens celui inscrit à l’article 3 de la proposition de loi.

*

* *

Article 3

Rapport relatif à l'action de la France auprès du Conseil européen pour permettre la non-application du régime européen du détachement

Supprimé par la commission

L'article 3 vise à relayer à l'échelle européenne les objectifs de convergence sociale par le haut et de non-application du régime européen de travail détaché.

Pour ce faire, il prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur son action auprès de nos partenaires européens en ce sens. Cette action devrait notamment permettre d'acter l'obtention par la France d'une clause d'*opt-out* relatif au régime de détachement des travailleurs.

L'objectif de progrès social porté par cette proposition de loi dépasse le seul territoire national et devrait, à terme, être partagé par l'ensemble de nos partenaires européens.

Tel est le sens de l'article 3 de la proposition de loi, qui prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement informant de l'action de ce dernier auprès de ses partenaires européens, *via* le Conseil européen, dans trois matières :

– la définition et l'adoption d'objectifs de convergence par le haut des systèmes de sécurité sociale de l'Union européenne. Ces objectifs viendraient se substituer au maigre socle européen des droits sociaux adopté en 2017, insuffisant dans son périmètre comme dans sa finalité ;

– l'obtention par la France d'une clause d'*opt-out* dans l'application du régime européen de détachement des travailleurs. Dans l'attente d'une éventuelle adaptation de ce régime, l'obtention d'une telle dérogation est indispensable pour mettre le droit national en conformité avec le droit de l'Union européenne et permettre la pleine application de cette proposition de loi ;

– la demande d'une ratification de la convention n° 97 de l'Organisation internationale du travail (OIT) par les 19 États-membres n'y ayant toujours pas procédé. Cette convention de 1949 relative aux travailleurs migrants garantit notamment l'application du principe « à travail égal, salaire égal » en matière de rémunération comme de sécurité sociale. La demande de non-ratification de cette convention, exprimée par la Commission européenne, apparaît aussi injustifiée qu'incompatible avec l'objectif social et doit donc cesser. Ce faisant, la convention n° 97 pourrait pleinement produire ses effets dans l'Union européenne.

Le rapport sur cette négociation, qui conditionne la pleine application de la présente proposition de loi, devra être remis au Parlement au plus tard un après la promulgation de la loi.

*

* *

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

➤ *Table ronde de branches professionnelles*

– **Fédération française du bâtiment** (*) – **Mme Laetitia Assali**, directrice générale adjointe, et **M. Benoît Vanstavel**, directeur des relations institutionnelles

– **Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)** (*) – **M. Henry Halna du Fretay**, secrétaire général, **M. Dominique Proux**, directeur des relations institutionnelles, et **Mme Valérie Guillotin**, chargée de mission au pôle juridique et social

➤ *Table ronde de personnalités qualifiées*

– **Mme Sophie Robin-Olivier**, professeure de droit à l'École de droit de la Sorbonne (Paris 1), spécialisée en droit social européen, directrice du Master de droit anglo-américain des affaires, directrice du programme JD/Master (Paris 1-Columbia-Cornell)

– **M. Ismaël Omarjee**, maître de conférences à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense, co-directeur du M2 juriste européen, UFR droit et science politique

➤ **Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF)** – **Mme Jeanne-Marie Prost**, déléguée nationale, **Mme Christine Rigodanzo** et **M. Yannick Henry**, chargés de mission

(*) *Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

**ANNEXE N° 2 :
LISTE DES CONTRIBUTIONS REÇUES**

- **Union syndicale Solidaires**
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**

ANNEXE N° 3 :
LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À
L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

Projet de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
1 ^{er}	Code du travail	Titre VI du livre II de la première partie [<i>abrogé</i>]
	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	L313-10, L313-7-2, L313-24 et L322-1
	Code du travail	L8221-3
2	Code du travail	L1132-4, L1141-1, L1151-1, L2111-2, L1225-35 et L1225-4

COMPTE RENDU DES TRAVAUX

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7259121_5c63d2abf3dc5.commission-des-affaires-sociales--proposition-de-loi-visant-a-protger-la-population-des-dangers-de-13-fevrier-2019

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Mes chers collègues, nous abordons l'examen de la proposition de loi n° 1563 pour l'interdiction du régime européen de travail détaché sur le territoire national.

M. Jean-Luc Mélenchon, rapporteur. Madame la présidente, mes chers collègues, je veux tout d'abord vous dire le plaisir que j'ai de participer, en cette circonstance, aux travaux de la commission des affaires sociales, dont je connais l'importance car j'ai siégé au sein de commissions analogues dans d'autres assemblées.

La proposition de loi que nous examinons vise à interdire le travail détaché ou, pour être plus précis, l'application du régime européen actuel du travail détaché, sur le territoire français. Son objectif est, tout d'abord, de faire barrage au processus ordinaire de nivellement par le bas que permet le Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), dès lors qu'il interdit, par son article 153, toute harmonisation sociale. Nous devons donc être très vigilants quant aux processus qui encouragent un tel nivellement. Et nous devons y veiller avec d'autant plus d'acuité que le modèle de construction européenne défendu, par exemple, par M. Barroso prévoyait que, les fonds structurels n'étant plus assez importants pour consentir en faveur des nouveaux entrants – en particulier les dix pays qui ont adhéré en même temps en 2004 – les mêmes efforts que ceux qui avaient été consentis dans le passé en faveur de l'Espagne, du Portugal ou de la Grèce, chacun de ces pays devait pouvoir tirer avantage du différentiel de législation sociale ou fiscale pour élaborer un mécanisme de financement de son développement.

Ce texte a également pour objectif de mettre un terme aux mauvais traitements dont font l'objet les travailleurs détachés et de tarir la source de fraude que représente ce dispositif.

Je m'empresse de préciser qu'il ne s'agit pas de critiquer les travailleurs détachés, non plus que les syndicats qui les défendent et font valoir leurs droits, mais le système lui-même. Car si quelque chose doit être dénoncé, c'est bien l'incurie des autorités chargées de planifier les formations, car elle est responsable du manque de main-d'œuvre dont souffrent certains secteurs. Les régions notamment, fortes des pouvoirs qui leur sont reconnus dans ce domaine, en lien avec l'éducation nationale, devraient en effet éviter que ne s'installent durablement des tensions dans tel ou tel secteur de travail qualifié.

Partons d'un bon préjugé, d'une pensée aimable : admettons qu'au départ, le statut de travailleur détaché ait eu pour objectif de faciliter la vie de ceux qui travaillent dans différents pays d'Europe – il arrive en effet que, dans certaines circonstances, il faille se procurer certaines qualifications très pointues, absentes du pays – et donc de faire fonctionner les protections sociales de manière efficace. Nous n'en sommes clairement plus là.

Je ferai deux observations préalables, à cet égard. Tout d'abord, des personnes travaillaient déjà dans différents pays d'Europe avant la première directive de 1996. Ensuite, les chiffres montrent qu'il ne s'agit plus d'attirer les qualifications rares issues d'un autre pays en choquant particulièrement les travailleurs concernés. De fait, depuis 2008, le nombre des travailleurs détachés a quintuplé, le nombre de déclarations atteignant 516 000 – je mets, ici, de côté les 800 000 déclarations de travail détaché concernant le transport routier puisque ce secteur n'est pas inclus dans la nouvelle directive. Autant vous le dire franchement, ces 1,3 million de déclarations ne correspondent pas à 1,3 million de personnes, et ce pour deux raisons. Premièrement, on ne prend en compte que les déclarations de travail détaché. Or, plusieurs déclarations peuvent concerner une même personne, détachée à plusieurs reprises. On discutera le fait que cette pratique est à la limite de la légalité, puisqu'à l'instar des CDD, l'utilisation du travail détaché est limitée et ne peut excéder une durée maximale. Deuxièmement, il existe nombre de fraudes à la déclaration : des travailleurs sont détachés sans être déclarés comme tels.

En tout état de cause, les déclarations permettent de savoir où se trouvent les personnes ainsi détachées. Or, on constate qu'elles sont employées dans des secteurs dont on ne peut pas prétendre qu'ils manquent de main-d'œuvre. Étant donné le nombre de chômeurs que compte notre pays, il n'est pas vrai qu'on ne trouverait personne pour accomplir ces tâches. Au demeurant, les qualifications mentionnées dans les déclarations sont de faible niveau. Je ne l'indique pas pour méjuger le travail accompli par ces personnes, car tout travail suppose une qualification : un faible niveau de qualification ne signifie pas une absence de qualification.

Toujours est-il que, sur ce point non plus, nous ne sommes pas capables d'apprécier la vérité de la déclaration. On a en effet observé de très nombreuses reprises que des personnes étaient déclarées comme moins qualifiées qu'elles ne le sont en réalité. Elles sont donc payées au SMIC, alors qu'elles effectuent une tâche correspondant à leur véritable qualification. Cependant, elles ont un intérêt personnel à travailler dans ces conditions car, même ainsi, elles restent mieux rémunérées que dans leur pays d'origine. Ce phénomène ample est mal connu puisque nous ne disposons pas encore des outils nécessaires pour l'apprécier finement. Quoi qu'il en soit, le dispositif n'est plus utilisé pour parer à des manques occasionnels, circonstanciels, de main-d'œuvre qualifiée. On a, au contraire, le sentiment, attesté par les fraudes découvertes, qu'il est une manière de contourner les législations nationales.

La dernière modification de la directive peut apparaître comme plus favorable dans la mesure où elle prévoit – elle n’a pas encore été adoptée et fait l’objet d’un recours de la part de deux pays – une même rémunération pour le même travail, au même niveau de qualification. Ce concept, on vient de le voir, est cependant assez relatif, car si l’on déclare un niveau de qualification moindre que celui qui est utilisé, on n’est pas tout à fait dans l’égalité – mais passons. Le point névralgique, c’est que le paiement des cotisations sociales et les autres avantages sociaux – primes d’hébergement, de transport, de nourriture, qui relèvent toutes des régimes sociaux – ne sont pas pris en compte dans l’égalité de traitement réclamée « facialement » par la nouvelle directive.

Bien entendu, c’est là que s’opère la distorsion de concurrence, car il est bien évident qu’un salarié dont le salaire est exempt de cotisations sociales coûte moins cher. Mettons de côté la question morale, même si elle est légitime car, après tout, la vie sociale comporte des règles qui fondent une morale collective. Il faut bien comprendre la pression qui s’exerce sur une entreprise lorsqu’elle sait que, pour un même travail, elle peut parvenir à abaisser son devis de 20 % ou 30 %. Ce sont, du reste, les petites entreprises qui sont le plus sensibles à cette forme de concurrence car elles ont déjà à pâtir de la pression que les très grandes exercent sur elles. Ajoutez-y cette distorsion, et le mécanisme est implacable : toute une série de petites entreprises sont condamnées à mort.

Ne croyez pas que ce soit là une pure vue de l’esprit. Une grande entreprise du bâtiment, que je ne citerai pas, a embauché, d’un coup, 460 travailleurs détachés sur le chantier d’une centrale nucléaire. Cet exemple me conduit à évoquer les difficultés qu’on rencontre pour réprimer la fraude. Les services spécialisés que nous avons auditionnés – qui font preuve d’un sérieux et d’un professionnalisme absolus ; il n’est pas question de mettre en cause leur travail – disent eux-mêmes que la cascade, l’empilement des moyens utilisés pour détourner la loi, est tel qu’imaginer résoudre le problème par un quelconque règlement dissuasif est une vue de l’esprit. De fait, la gendarmerie, l’Inspection des affaires sociales et les inspecteurs du travail ne peuvent pas faire face à cette cascade. Dans le cas de ces 460 salariés, le montage juridique faisait intervenir une entreprise située en Irlande, qui elle-même agissait par l’intermédiaire d’une succursale chypriote, laquelle employait des travailleurs polonais. Trois nationalités différentes, donc trois niveaux de recherche : je me demande comment on est parvenu à les coincer...

Dans un très grand nombre d’autres cas, entre le déclenchement de l’enquête, sa conclusion et les châtiments, les délais sont tels qu’il y a au moins deux types de victimes : ceux qui ont pâti d’une concurrence déloyale et les travailleurs eux-mêmes, qui ne récupèrent aucun de leurs droits. Il faudrait en effet qu’après avoir été payé au SMIC, le travailleur venant de Pologne ou de Roumanie se tienne informé de ce qui se passe en France pour pouvoir engager des poursuites judiciaires et réclamer la reconnaissance de ses droits. Ce n’est pas possible !

Le fait, établi, que les fraudeurs passent ainsi le plus souvent entre les mailles du filet est une incitation à frauder. Quant à ceux qui se font attraper, à peine 30 % d'entre eux payent effectivement les amendes qui leur sont infligées. Qui plus est, permettez-moi de le dire, celles-ci ne sont pas à la hauteur des contrats concernés. L'affaire que j'évoquais s'est en effet soldée par une amende de 20 000 euros : imaginez-vous ce que cela représente par rapport au contrat qui avait été conclu ! On objecte que ce ne serait pas si grave ; je crois que si.

Cette pratique a des effets destructeurs sur le budget de la sécurité sociale. De fait, le concept même de sécurité sociale suppose que l'on prélève une cotisation sur le salaire et la production de richesses. Une cotisation est un salaire différé, qui correspond, comme le salaire lui-même, à un partage de la valeur ajoutée entre l'actionnaire et le travailleur. Le dispositif sort de cette logique, puisque ce sont autant de cotisations que ne perçoit pas la sécurité sociale française. Dans l'autre sens, nous sommes passés à une étape où les pays d'origine, parce qu'ils sont en concurrence, abaissent leur niveau de protection sociale et d'exigence en la matière concernant les travailleurs détachés. Ainsi, en 2017, la Roumanie a adopté une réforme réduisant à 2 % le taux des cotisations patronales et, en 2018, la Bulgarie a supprimé de sa législation tout barème minimal concernant les indemnités de transport, de nourriture et d'hébergement. Non seulement vous devez leur courir derrière parce que les cotisations ne sont pas payées mais, une fois que vous les avez rattrapés, on vous dit que tout a été supprimé !

Dans ce cas précis, on observe une dérive supplémentaire puisque des sociétés dites d'intérim basées à l'étranger embauchent parfois des travailleurs du pays dans lequel s'effectue le travail. C'est ainsi que l'on retrouve des travailleurs français, vivant en France, employés sous le statut de travailleur détaché. Leur nombre a été évalué à une quarantaine de milliers par la Cour des comptes. On arrive là à un niveau de fraude et de concurrence déloyale absolu, car nous parlons bien de travailleurs français qui peuvent être employés sur de petits chantiers. Il n'y a pourtant aucune fatalité à ce qu'il en soit ainsi. On m'a cité l'exemple d'une entreprise de l'Ariège qui embauche des travailleurs détachés sous le régime des travailleurs français. Certaines entreprises ont donc à cœur de ne pas tricher et de faire les choses dans les règles.

Le régime des travailleurs détachés tel qu'il est conçu nous place, par ailleurs, dans une situation assez étrange. En effet, nous autres, Français, avons signé pratiquement toutes les conventions de l'Organisation internationale du travail ; la France est un pays assez avancé, respectueux du droit international en la matière. Or, l'article 6 de la convention n° 97 de l'OIT, que nous avons signée, stipule en toutes lettres que tous les travailleurs doivent être traités de la même manière, qu'il s'agisse du niveau de rémunération, des cotisations ou des droits sociaux. Par conséquent, ceux-ci ne sauraient être différents pour des travailleurs appelés à effectuer la même tâche dans la même entreprise et dans le même pays. Nous sommes donc en contradiction avec le droit international. La France n'est pas, du reste, le seul pays d'Europe à se trouver dans cette situation ; il y en a sept

autres. À ce propos, il est assez étrange que la Commission ait exercé des pressions sur certains pays en leur faisant savoir qu'il ne serait pas bon qu'ils signent cette convention car ils seraient ainsi soumis à des obligations qu'on leur demanderait de ne pas respecter par la suite.

On nous demande même de ne pas respecter la Charte des droits sociaux, puisque le socle social qui a été adopté l'an dernier, à Göteborg, revient sur certaines de ses dispositions. J'ignore pourquoi tous ces gens ont éprouvé le besoin de réécrire ce qui avait été parfaitement bien écrit en 1989 dans cette charte, qui prévoit explicitement que tous les droits sociaux doivent être reconnus aux travailleurs et appliqués à chacun d'entre eux.

Telles sont les raisons qui me conduisent à dire qu'il faut, cette fois, taper du poing sur la table et envoyer un signal. La France est l'un des rares pays capables de le faire, parce que sa puissance, celle de son économie, son recours au travail détaché – elle est, avec la Belgique, l'un des pays qui y font le plus appel – lui permettent d'afficher ses intentions et de les voir respecter par tout le monde, dans des conditions qui favorisent l'égalité de traitement sur notre sol et l'idée que nous nous faisons des droits sociaux.

C'est pourquoi notre proposition de loi comporte un troisième article, qui tend à donner mandat à la France de renégocier et d'exiger, comme l'ont fait à plusieurs reprises d'autres pays européens, un *opt-out* en matière de droit social. On se rappelle en effet que les Anglais en avaient obtenu un à propos de la durée maximale du temps de travail, dont ils n'acceptaient pas qu'elle puisse être limitée à 48 heures hebdomadaires. Mais ce n'est pas la seule disposition sur laquelle je voudrais appeler votre attention. En effet, nous proposons également une clause de mieux-disant social, afin que la personne qui viendrait travailler chez nous, qu'elle ait un statut de travailleur détaché ou se voie appliquer le droit français, soit soumise au droit social de son pays d'origine si celui-ci est plus avantageux.

Cette proposition de loi n'a donc pas pour objet d'interrompre la libre circulation des travailleurs ou d'empêcher la mise en valeur de leurs qualifications lorsque celles-ci sont rares et peuvent leur permettre d'avoir une bonne paye, bien au contraire.

Tels sont les arguments essentiels que je tenais à vous présenter pour défendre notre proposition de loi. Le moment est venu, je crois, d'envoyer le signal d'un retour de la force du droit social. Voyez-vous, j'ai été très alarmé par l'adoption du socle social car, pour la première fois, on a vu disparaître certains éléments présents dans les textes fondateurs de l'Union européenne, tels que l'objectif de la réduction du temps de travail. Dans le même temps, on a introduit le droit pour les employeurs de faire de bons profits, alors que personne ne s'attend, dans le régime économique qui est le nôtre, à ce qu'ils cherchent autre chose. Il ne viendrait pas à l'esprit de le leur reprocher. On a pourtant estimé nécessaire de le préciser. Surtout, on a retiré de ce socle social une disposition qui figurait dans la charte des droits sociaux et qui reconnaissait à tout travailleur le

droit d'exercer, au sein de la Communauté, toute profession ou tout métier selon les principes de l'égalité de traitement pour l'accès au travail, les conditions de travail et la protection sociale du pays d'accueil – à l'époque, on précisait : « *du pays d'accueil* ». Après tout, ce principe s'applique dans des dizaines d'autres pays : si vous allez travailler en Australie ou au Québec, on vous appliquera le droit du travail du pays, et personne n'y trouve à redire. Il y va de l'intérêt des travailleurs et aussi d'une certaine manière de vivre, car nous ne pouvons pas accepter que de mauvais traitements soient réservés aux plus pauvres. De fait, je vous ai fait grâce, car je n'ai pas voulu brosser un tableau trop noir, des conditions dans lesquelles sont souvent accueillis, logés, nourris et traités les travailleurs détachés.

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Nous allons maintenant entendre les porte-parole des groupes.

Mme Carole Grandjean. Force est de constater, monsieur le rapporteur, que notre conception de l'Europe est tout à fait différente de la vôtre. En effet, votre proposition de loi est loin de traduire une vision progressiste, ambitieuse et humaniste. Depuis soixante-dix ans, l'Europe bâtit, brique par brique, les conditions d'une coopération fondée sur les valeurs fondamentales de la paix et de la libre circulation des biens, des capitaux, des services et des personnes.

En 1996, une directive a été adoptée dont l'objet était de sécuriser le travail détaché ; en 2018, la France s'est fortement engagée pour en négocier une révision exigeante. Ainsi le travailleur détaché accueilli en France jouit des mêmes libertés individuelles et collectives que les travailleurs français, perçoit la même rémunération pour le même travail accompli, est soumis à la même durée de travail et de repos et bénéficie des mêmes jours fériés. Les exigences réglementaires sont renforcées. La directive fixe la durée maximale du détachement à un an, mais, dans les faits, peu de travailleurs détachés le sont aussi longtemps. La lutte contre les fraudes est un enjeu. Il s'agit, non pas de faire régresser la société, mais de faire progresser les pratiques. Chaque année, 10 000 à 15 000 contrôles sont réalisés. En la matière, il faut faire preuve d'exigence et favoriser la coopération entre États membres, sans naïveté.

Monsieur le rapporteur, lors des auditions que nous avons réalisées ensemble, les personnes entendues se sont unanimement opposées à votre proposition de recul ; elles veulent des avancées, de la confiance, des perspectives européennes. La révision de la directive et la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel viennent d'être adoptées. Pourtant, ces évolutions ne semblent pas prises en compte dans votre proposition de loi. La région Grand Est compte 75 000 travailleurs détachés européens, en provenance principalement du Luxembourg et de l'Allemagne. Qui, dans l'est de la France, penserait que l'avenir de notre pays peut se faire sans l'Europe, sans une coopération patiemment construite, renforcée et maîtrisée ?

Cette proposition de loi n'est pas responsable vis-à-vis de ces citoyens et de notre économie. Nous sommes tous mobilisés en faveur d'un mieux-disant social. Cette directive sur le travail détaché concourt au progrès collectif : l'Europe s'engage, l'Europe progresse socialement.

Monsieur le rapporteur, le groupe La République en Marche s'opposera avec force à votre proposition qu'il juge régressive ; nous aspirons au progrès, non au repli.

M. Gérard Cherpion. La vision qu'a M. le président Mélenchon du travail détaché est tout à fait intéressante. Cependant, la directive européenne de 1996 est claire, même si elle a dû être modifiée en 2014, 2015, 2016 et, dernièrement, en 2018. Cette directive concerne un nombre de personnes relativement important, puisqu'elle s'applique aux travailleurs étrangers détachés en France comme aux travailleurs français détachés dans d'autres pays de la Communauté, qui sont au nombre d'environ 47 000.

En ce qui concerne le coût du travail détaché, il convient de noter que les mesures qui ont été prises, en France, pour réduire les charges sociales sur les bas salaires, notamment au niveau du SMIC, ont favorisé une sorte d'harmonisation en la matière, si bien que, pour une entreprise, l'intérêt que présente le travailleur détaché est moins financier que lié à son travail et à sa qualification.

Toutefois, les fraudes constituent un phénomène inquiétant. Ces fraudes sont de trois types différents : elles peuvent porter sur les formalités obligatoires, notamment les déclarations préalables, sur le respect du noyau dur – salaire minimum, droit du travail, hébergement... – ou être commises dans le cadre du travail dissimulé. Il nous faut donc renforcer leur répression. Or, dans son rapport, la Cour des comptes souligne, et c'est inquiétant, que certains ministères, notamment ceux qui sont le plus concernés – ministères du travail, de l'intérieur et de la justice – ne lui ont pas répondu à ce sujet.

Mme Nathalie Elimas. Les dérives liées au travail détaché cristallisent le sentiment de rejet de l'Union européenne. Le Président de la République s'est élevé contre cette situation, affirmant qu'il s'agissait d'une trahison des fondamentaux de l'esprit européen. Il a donc plaidé au niveau européen pour le renforcement de la législation et obtenu, en mai dernier, une révision de la directive sur le détachement des travailleurs. En outre, un plan national de lutte contre le travail illégal a été présenté, en février, par le Gouvernement. Du reste, le titre III de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dont j'ai eu l'honneur d'être rapporteure, a durci les contrôles et les sanctions envers les entreprises contrevenantes, afin d'instaurer une concurrence plus loyale entre les travailleurs, de renforcer la protection et, surtout, l'égalité.

De nombreuses mesures ont donc été prises afin de redonner tout son sens au travail détaché, dont l'objectif initial, je le rappelle, est louable. Or, la proposition de loi de nos collègues du groupe La France insoumise vise purement

et simplement à interdire l'application de la directive sur le travail détaché sur notre territoire. Cette proposition sans nuance est évidemment excessive et donc, à nos yeux, totalement contre-productive.

Les députés du groupe MODEM et apparentés, profondément attachés à la construction européenne, plaident, au contraire, pour la poursuite du dialogue avec nos partenaires, afin de continuer ensemble à améliorer la situation des salariés et la compétitivité de nos entreprises, dans un esprit de coopération et, surtout, dans le respect du principe de libre circulation.

M. Joël Aviragnet. Monsieur le rapporteur, le texte que vous nous présentez appelle un large débat sur la situation des travailleurs au sein de l'Union européenne et sur la question des libertés garanties par celle-ci : liberté de circulation des biens, des capitaux, des services et des personnes. Très attaché aux libertés individuelles et collectives, je considère que la liberté de circulation est une chance inouïe et une avancée immense que nous devons à l'Union européenne. Cependant, elle peut parfois poser problème. C'est le cas lorsque la libre circulation des travailleurs et la libre prestation des services ont pour conséquence, utilisées à des fins sournaises, de contourner le droit du travail et de disqualifier les travailleurs français. Il s'agit là, bien sûr, du travail détaché illégal. Mais ne le confondons pas avec le travail détaché tout court, car ce dernier, lorsqu'il est encadré, réglementé, contrôlé, ne pose aucun problème. Au contraire, il permet à des entreprises françaises de gagner des marchés à l'étranger et, à l'inverse, à des entreprises étrangères de créer des richesses en France.

Or votre texte, monsieur Mélenchon, fait l'amalgame entre ce qui est légal et ce qui ne l'est pas. Ainsi, vous jetez le discrédit sur tous les travailleurs détachés et sur toutes les entreprises qui y ont recours, comme s'il s'agissait exclusivement de fraudeurs. Nous avons proposé divers amendements à votre texte afin d'améliorer la lutte contre le travail détaché illégal sans pour autant porter atteinte aux entreprises et aux travailleurs qui, de bonne foi, ont recours au travail détaché et respectent le code du travail français.

La position du groupe Socialistes et apparentés est donc simple : défendre les libertés européennes tout en luttant contre leur contournement et le dumping social qui en découle.

M. Paul Christophe. La création, en 1996, d'un statut de travailleur détaché devait encourager la mobilité des citoyens européens et permettre ainsi des ajustements temporaires de main-d'œuvre. Mais cet objectif a souvent été dévoyé à des fins de dumping social illégal. Plus l'Union européenne s'est élargie, plus le travail détaché a progressé et plus les dérives et les abus ont pris le pas sur l'idéal que nous souhaitions atteindre. Certaines entreprises ont exploité à des fins de concurrence déloyale les différences existant en droit du travail entre les pays de l'Union européenne, bafouant au passage les droits de ces travailleurs détachés. Je peux en témoigner puisque j'ai assisté, dans ma circonscription, à une véritable délocalisation à domicile dans le cadre de la construction du terminal méthanier de

Dunkerque. Deuxième plus grand chantier industriel de France à l'époque, ce projet de plus d'un milliard d'euros devait « booster » le territoire et créer de l'emploi au niveau local. Hélas ! 800 des 1 700 salariés présents sur le site étaient originaires d'autres pays européens. Beaucoup d'entre eux avaient été embauchés pour des raisons liées à leurs compétences et à leur disponibilité. Mais j'ai pu constater alors les conditions lamentables dans lesquelles ces travailleurs ont été accueillis et hébergés.

Le cœur du problème n'est pas le travail détaché, mais la fraude au travail détaché. En effet, les entreprises ne respectent pas le noyau dur du droit français applicable aux salariés détachés, comme le salaire minimum, la durée du travail ou encore les conditions de travail et d'hébergement. Certaines d'entre elles ne prennent pas non plus la peine de déclarer préalablement leurs travailleurs.

Le populisme se nourrit de l'opacité. Il nous faut donc clairement expliquer à nos concitoyens les tenants et les aboutissants du travail détaché et, surtout, rappeler que la France, quatrième pays d'envoi, fournit également son lot de travailleurs détachés, composé de plus de 152 000 travailleurs détachés.

La suppression sèche du régime des travailleurs détachés que vous nous proposez aujourd'hui n'a pas de sens. Nous partageons votre détermination à signaler les abus, mais nous n'adhérons nullement au procédé théâtral que vous employez. La suppression du régime signerait très clairement le retour à l'immigration de travail, au travail dissimulé ; vous ne régleriez pas le problème de fond et la situation des travailleurs n'en serait que plus précaire.

Plutôt que pour l'interdiction illégale et contraire au droit que vous nous proposez, le groupe UDI, Agir et Indépendants plaide pour une lutte renforcée contre la fraude et les abus ainsi que pour une aggravation des sanctions, encore trop peu nombreuses et non dissuasives. Nous voterons donc contre ce texte, préférant travailler à des solutions moins dogmatiques et plus pragmatiques, pour enfin mettre un terme à ces situations abusives qui mettent à mal la protection des travailleurs et la loyauté de la concurrence.

Mme Danièle Obono. Dans sa version initiale comme dans sa version révisée, la directive européenne sur le travail détaché permet une mise en concurrence déloyale et discriminante des États, d'une part, et des travailleurs, d'autre part. Or, cette mise en concurrence très libre et très faussée crée, en vérité, un alignement par le bas de l'ensemble des droits économiques et sociaux. Elle participe à la destruction du droit du travail et des systèmes sociaux européens : inégalités salariales, conditions de travail dégradées et dangereuses, fraudes aux caisses de sécurité sociale et aux caisses de retraites. Elle porte également atteinte à l'idée que nous nous faisons de l'Europe, celle d'une Europe de la coopération et de l'échange fondée sur un accord entre égaux, et alimente ainsi le rejet légitime par les populations de cette union qui se fait contre eux et sur leur dos.

Cette directive était censée favoriser la circulation des personnes et valoriser les qualifications spécifiques, mais elle a produit une surexploitation des salariés, l'explosion de la précarité, un travail sous-payé et, de fait, par contamination à l'ensemble des droits sociaux, une fragilisation du code du travail.

Nous sommes les plus pragmatiques, car nous partons du constat, dressé par tous les acteurs, d'une quasi-impossibilité de contrôler la fraude, en raison notamment de l'enchevêtrement des systèmes juridiques qui fait de cette directive une « niche à fraudes », encore très récemment épinglée par la Cour des comptes, et qui rend, en définitive, le dispositif impossible à réformer et à réviser. De nombreux exemples l'illustrent, dans tous les secteurs. Il n'est pas besoin du dispositif tel qu'il existe pour permettre la libre circulation et la coopération. En vérité, ce dispositif n'a d'autre fin que de faciliter le dumping social et la mise en concurrence déloyale. C'est pourquoi nous devons y mettre un terme. Ce faisant, nous ne laisserons personne sur le côté du chemin ; en revanche, nous revaloriserons l'Europe censée protéger et nous ferons en sorte qu'elle protège effectivement tous les droits.

M. Pierre Dharréville. La question que nous examinons aujourd'hui résulte de l'application de la logique de la concurrence libre et non faussée, installée au cœur de la construction européenne, à la prestation de service, qui conduit à « marchandiser » à outrance le travail et les êtres humains.

L'augmentation du travail détaché s'inscrit ainsi dans une logique de dumping forcené qui vise à abaisser le niveau des droits et le supposé « coût » du travail – pour reprendre une formule que nous entendons, y compris à l'Assemblée nationale, depuis quelque temps – et qui a pour effet de grever les budgets sociaux. Qui plus est, les moyens employés pour lutter contre la fraude ont été jusqu'à présent largement inefficaces et insuffisants. Par ailleurs, cette réalité a été instrumentalisée par des forces nationalistes et xénophobes qu'il faut combattre de manière déterminée.

La directive en cours de discussion pourrait marquer un certain progrès, mais elle demeure largement insuffisante. Il ne suffit pas d'affirmer le principe « à travail égal, salaire égal » ; encore faut-il se donner les moyens de le mettre en œuvre. Or, sont exclus du champ de cette directive non seulement le secteur des transports, mais aussi les droits sociaux. La conquête des droits sociaux a fait l'objet d'une, longue, d'une trop longue bataille – la première directive date de 1996 – et personne ne veut, en tout cas pas nous, que le peu qui a été acquis soit remis en cause.

Il faut donc défendre une autre vision de la mobilité des travailleurs et une autre vision de l'Europe, celle d'une Europe de la coopération et non de la concurrence. On peut discuter des moyens d'y parvenir, mais la question soulevée par cette proposition de loi est incontournable : il faut faire en sorte d'installer, en

Europe, un autre rapport de force, afin de ne pas en rester là sur la question du travail détaché.

M. Jean-Luc Mélenchon, rapporteur. Je commencerai par remercier Mme Obono et M. Dharréville d'avoir exprimé un point de vue convergent avec celui adopté dans mon rapport. Je reprends à mon compte leurs remarques sur le choix des mots, si souvent important. Platon ne disait-il pas que la corruption de la cité commence par celle des mots ? Le travail n'est pas un coût, il a un prix, qui s'établit selon toute une série de paramètres. Il existe plusieurs doctrines à ce sujet. La nôtre n'a pas varié : nous avons toujours été contre l'externalisation des coûts sociaux – santé, formation, transport des travailleurs – et environnementaux. L'évolution de la civilisation a rendu ces questions plus sensibles qu'elles ne l'étaient il y a encore trente ou quarante ans, lorsqu'on pensait qu'un progrès spontané viendrait régler tous les problèmes.

Madame Grandjean, je vous remercie pour votre participation aux auditions et l'intérêt des questions que vous avez posées ; elles m'ont permis non seulement de prévoir ce que vous diriez aujourd'hui et ce que vous direz en séance publique, mais aussi et surtout de prendre en compte des angles auxquels je n'avais pas pensé. Vous partez de l'idée, que j'entends, selon laquelle il se construirait progressivement un droit social et que mon initiative agirait tel un éléphant dans un magasin de porcelaine. Je viendrais ainsi tout bloquer, tout paralyser. Mais c'est précisément le but ! Il s'agit d'empêcher la dégradation de la construction de ce droit social européen qui, pendant des décennies – j'ai été membre du Parti socialiste, j'en connais donc tous les mots d'ordre de l'époque –, fut le projet de tous ceux qui bâtissaient l'Europe : réalisons d'abord l'unité juridique et puis, ma foi, le progrès social suivra. Or, il n'a pas suivi, et nous en sommes ainsi venus à construire nous-mêmes une mystification collective.

Pourtant, madame Grandjean, il ne se construit pas un droit social progressiste en Europe – c'est même le contraire ! Je viens de vous démontrer – et je le referai autant de fois qu'il le faudra – que le socle social adopté à Göteborg est inférieur à la Charte des droits sociaux votée en 1989 ; c'est un fait, et non une invention de ma part, et vous vous en rendrez compte en comparant les textes en question. De même, le statut du travail détaché a permis la régression des droits sociaux, qui n'étaient déjà pas très importants en Roumanie et en Bulgarie. Croire qu'un accord conclu autour d'une table suffit à constituer un progrès relève d'une vision idéologique. Non, la directive de 1996 n'a pas été un progrès mais une régression.

Plusieurs d'entre vous se sont réjouis des progrès observés au cours de la nouvelle négociation. Soit, pourquoi pas puisque l'on demande que les gens soient au moins facialement traités de la même manière. Remarquez cependant que je n'aborde pas le problème du travail détaché sous le seul angle de la fraude mais dans son essence. Pour quoi faire du travail détaché ? Pour qui ? Dans quelles conditions ?

Quant au traitement des travailleurs détachés, madame Grandjean, vous ne pouvez pas prétendre que vous observez des progrès. Ce n'est pas parce que la nouvelle directive ferait facialement apparaître des progrès qu'elle effacerait la véritable entaille contre laquelle nous autres, Français, devons nous défendre plus que tous les autres – à savoir que les cotisations sociales ne sont pas payées en France. Nul ne songe évidemment à abandonner les personnes qui travaillent en France en cas de maladie, mais la sécurité sociale perd l'équivalent de 500 000 déclarations dans les secteurs hors transport routier et 800 000 dans le secteur du transport routier. Je comprends votre enthousiasme et les illusions qu'il déchaîne mais croyez quelqu'un qui a longtemps répété qu'il fallait faire l'Europe sociale sans jamais la voir arriver : mieux vaut se méfier et prendre des garanties.

Nous partageons en partie le même diagnostic, monsieur Cherpion, mais pas la conclusion qui en découle. Permettez-moi néanmoins d'aller dans votre sens pour achever de brosser le tableau. Sans doute mes arguments ne vous auront-ils pas surpris : vous aurez entendu l'écho des propos de certaines fédérations syndicales mais aussi patronales. La confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), qui a toujours été un partenaire loyal pour les ministères de l'éducation nationale qui se sont intéressés à la question, a fait part lors de son audition d'un désarroi total car la question du travail détaché commence même à se poser dans ce secteur. Les cas d'embauche en intérim par une entreprise située à l'étranger d'un employé habitant le village voisin finissent par s'ébruiter et sont arrivés jusqu'aux oreilles de la CAPEB, dont les représentants font preuve d'un certain sens moral et même patriotique car ils n'acceptent pas que leurs compatriotes en arrivent à être traités de la sorte. La question se pose dans le milieu des petites entreprises et personne n'y a qualifié ma proposition d'excessive.

D'autre part, cher collègue, une fois le doigt pris dans la déchiqueteuse, tout y passe ! Nous avons accepté le principe de la différence de cotisations sociales mais qui peut croire que nous soyons les seuls à rencontrer des problèmes ? Qu'arrive-t-il donc à la Roumanie, à la Bulgarie, à la Pologne et à tous les autres pays fournisseurs de main-d'œuvre détachée dans des pays comme le nôtre ? À la moindre période de développement et de croissance, il leur manque des bras pour occuper les emplois de maçons, de peintres, d'électriciens – métiers dont les membres de cette commission savent qu'ils sont qualifiés, car n'est pas maçon celui qui se contente de tenir une truelle par le bon bout ; encore faut-il savoir la manier ! Dans une telle situation, ces pays se mettent à leur tour à importer de la main- d'œuvre, d'où cette histoire de fous que l'on nous explique très bien : les Ukrainiens vont travailler en Bulgarie parce que les Bulgares sont partis travailler en France ! Or, le salaire minimum ukrainien correspond au tiers du salaire minimum chinois. C'est dire si avant de remonter une pente pareille, il s'écoulera des décennies de travailleurs mal payés.

Je dis à Mme Elimas et à M. Aviragnet que la libre circulation n'est pas en cause dans ma proposition de loi. Je ne propose pas de rétablir les contrôles de passeports ou de créer un passeport de travail : tout le monde pourra continuer de

circuler librement dans toute l'Union européenne et d'y travailler n'importe où. Si vous souhaitez aller travailler en Australie, cher collègue, libre à vous : personne ne vous en empêchera. De même, personne ne s'opposera à ce qu'un Bulgare ou un Roumain vienne travailler en France s'il se trouve un employeur pour l'embaucher. Nous dirons simplement ceci : nous n'acceptons pas la concurrence déloyale consistant à faire payer les cotisations sociales dans le pays d'origine.

La question s'est posée dans le débat européen, madame Elimas. Cette proposition de loi ne vise pas à déterminer si l'on est pour ou contre l'Union européenne et les traités européens ; ce n'est pas le sujet. Je n'aurais pas l'impudence de vous proposer de changer votre opinion sur l'Europe en trois articles. En revanche, le débat a eu lieu, y compris parmi les plus fervents partisans d'une réglementation européenne dont ils souhaitent qu'elle améliore la situation des travailleurs. Voici ce qu'ont notamment demandé certains collègues chrétiens-démocrates, madame Elimas : que les deux droits – le droit de la concurrence dans le secteur des services et le droit social – s'appliquent, et non pas seulement le premier. En effet, la situation que nous connaissons résulte tout entière du fait que nous n'appliquons qu'un seul aspect du droit, à savoir le principe de concurrence libre et non faussée dans le commerce, sans tenir compte du droit social – selon l'interprétation qu'en fait la Commission. Nul n'est obligé d'approuver et le fait d'être d'accord pour n'appliquer que la moitié du droit européen sur un sujet qui comprend deux dimensions ne fait pas de vous un bon ou un mauvais Européen ! D'autres sujets pourraient nous séparer sur la question européenne, mais pas celui-là.

Je m'étonne tout autant que M. Aviragnet excipe de la liberté de circulation : je vous répète calmement qu'elle n'est pas en cause dans cette affaire ! Vous la considérez comme une liberté européenne fondamentale ; soit, moi aussi, et j'ai assez protesté avec vous, dans le passé, contre le fait que les capitaux circulaient librement alors que les personnes ne le pouvaient pas. Ce n'est plus le sujet d'aujourd'hui : nous parlons des protections sociales. Comment le parti socialiste peut-il estimer que le paiement des cotisations sociales non dans le pays d'accueil mais dans le pays d'origine est une question secondaire ? Les socialistes belges s'y sont opposés au point qu'ils ont obtenu un vote majoritaire pour condamner une pratique représentant à leurs yeux une fraude sociale. Que leur a répondu la Commission ? Qu'il n'appartenait pas à la Belgique de déterminer si les mauvais traitements sociaux des travailleurs détachés en Belgique constituaient ou non une fraude. C'est la Commission qui a dit cela, contre l'avis des socialistes belges et de leurs collègues qui s'étaient prononcé dans le même sens. La législation a donc renvoyé au pays d'origine. De ce fait, je m'étonne que vous m'opposiez cet argument.

Je dis très solennellement que la discussion est encombrée par les considérations laissant croire que je cherche à discréditer le brave homme et la brave femme qui vont travailler ailleurs. Ce fut le cas de mes grands-parents et je sais ce que signifie le fait de monter sur un bourricot, poussé à migrer pour gagner sa vie et vivre autrement que comme un misérable. Je n'ai jamais rendu les

pauvres responsables de leur pauvreté ni les travailleurs exploités de leur exploitation. Je ne le fais pas plus aujourd'hui qu'à tout autre moment de mes explications. Il ne s'agit pas de discréditer les travailleurs détachés ni même les entreprises qui les embauchent, mais de discréditer un système qui se présente avec la bonne mine d'une vertu européenne alors qu'il en est le contraire – à condition, naturellement, de considérer que l'esprit européen devrait être la coopération et non la mise en compétition systématique de tout le monde.

M. Christophe prétend que ma proposition n'est pas pragmatique. Je veux bien vérifier s'il existe plus pragmatique que moi sur ces sujets, mais il s'agit tout simplement d'un rapport de force. Dans un rapport de force, la France peut dire non et d'autres, s'étant bravement tus, finissent par convenir que l'on ne peut pas s'opposer à toutes les positions françaises. Permettez-moi tout de même de donner une preuve de ma bonne volonté sur ce sujet : lorsque j'étais ministre de l'enseignement professionnel, les uns et les autres discutaient à perte de vue sur des équivalences. Sans doute est-il possible d'établir une équivalence entre la licence française et la licence allemande de poterie Ming, mais pour ce qui est d'un travail très qualifié sur des machines de pointe utilisant des matières premières qui valent un bras, alors non : mieux vaut convenir d'emblée de ce que l'on va faire. Nous avons donc créé des qualifications communes – par « nous », j'entends moi-même et le gouvernement de M. Jospin auquel j'appartenais. Quatre pays d'abord puis douze ensuite ont créé une qualification commune dans trois métiers différents – la logistique, l'hôtellerie et la mécanique automobile – donnant lieu à des diplômes communs. Les seuls diplômes européens qui existent sur le marché du travail actuel seraient donc dus à quelqu'un à qui l'on accroche une pancarte d'anti-européen ! Non ! Cette mesure a permis de garantir une juste rémunération. Lorsque vous obtenez un diplôme assis sur un référentiel commun qui a fait l'objet d'un accord unanime, vous pouvez le faire valoir devant une fédération patronale, qu'elle soit allemande ou bulgare, et il est indiscutable puisqu'il relève de la convention collective. Je dis à ceux de nos collègues qui se réclament le plus de l'Europe que l'on ne saurait conclure des conventions collectives européennes alors que l'article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne interdit l'harmonisation sociale et qu'aucun article ne décrit les qualifications communes – lorsque le texte n'est pas en anglais et que le terme « qualifications » est traduit en français par « compétences », ce qui transforme les ouvriers en robots plutôt qu'en personnes ayant la maîtrise d'un métier. Pardonnez mon enthousiasme : j'ai aimé ces sujets.

En somme, je récusé l'argument du manque de pragmatisme. Il me semble au contraire être très pragmatique. D'autre part, dans cette affaire, la liberté de circulation n'est aucunement en cause. Ce qui est en cause, c'est la protection de la sécurité sociale et des droits sociaux des travailleurs.

La commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

Article 1^{er}

Abrogation du régime européen du travail détaché

La commission examine l'amendement AS5 de Mme Carole Grandjean.

Mme Fiona Lazaar. Nous partageons votre constat, monsieur le président Mélenchon, selon lequel le travail détaché a pu présenter des difficultés et qu'il faut être vigilant sur ce sujet. À l'examen de cette proposition de loi, j'ai regretté qu'au lieu d'apporter des réponses réalistes et crédibles à cet enjeu important, vous ayez cédé à la facilité d'une position caricaturale. Par cet article 1^{er}, vous proposez d'interdire le travail détaché en arguant du fait qu'il serait contraire au principe « à travail égal salaire égal ». Ce principe est pourtant bien respecté, et c'est le fruit des négociations voulues par le chef de l'État, qui ont abouti à une révision substantielle de la directive européenne sur le travail détaché.

Vous omettez également les travaux importants menés par cette Assemblée, en particulier par la commission des affaires sociales, durant l'examen de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, travaux qui ont permis de renforcer les sanctions contre le travail illégal et de créer un nouveau cas de travail dissimulé.

Dès lors, je crois que derrière cette proposition visant à interdire un dispositif qui relève d'une directive européenne et non d'une loi française se lit plutôt, à quelques semaines des élections européennes, la volonté de ranimer les vieux fantasmes du plombier polonais et du travailleur étranger qui vole les emplois des honnêtes travailleurs français. Oui, l'Europe doit protéger davantage et il faut lutter contre les dérives du travail illégal, du *dumping* social, de la concurrence déloyale. C'est ce à quoi nous nous employons. C'est pourquoi aujourd'hui, un travailleur européen détaché en France est soumis au même droit du travail qu'un travailleur français sur la durée du travail, le salaire minimum, la sécurité, les libertés individuelles et collectives. Le travail détaché est limité à douze mois au plus, la lutte contre les fraudes a été renforcée, une plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré a été approuvée et verra le jour en 2019. Tout cela est concret ; c'est le résultat de compromis et de négociations. Continuons à avancer mais évitons la caricature : c'est la seule méthode qui me paraît valable et fidèle aux intérêts des Français et de la France, car nous ne nous passerons pas d'une Europe qui permet la libre circulation des biens et des capitaux.

M. Jean-Luc Mélenchon, rapporteur. J'espérais avoir convaincu du contraire, mais l'action politique repose sur l'optimisme – sinon, mieux vaut rentrer chez soi. Mettons d'emblée de côté un argument : je ne suis pas en train de vous dire que M. Macron a bien ou mal agi sur le sujet – ce n'est pas mon propos. J'ajoute que la nouvelle directive dont vous venez de vous réjouir a donné lieu à

des discussions au Parlement européen, ce que je comprends, et des groupes classés à gauche ont voté en sa faveur, estimant qu'elle constitue un progrès.

On peut entendre l'idée selon laquelle elle est un progrès, mais je fais deux observations. Tout d'abord, nul n'est obligé d'être d'accord avec cette appréciation. Une cuiller de goudron suffit à gâcher un baril de miel : en l'occurrence, la mesure aura beau être intéressante et satisfaisante, elle ne permet pas de payer la sécurité sociale dans le pays d'accueil. Le *dumping* social – en effet, ne ramenons pas le problème à la seule question de la fraude – est réel : le prix d'une même tâche diffère d'un salarié à un autre sur la seule base de l'acquis social dont il peut se réclamer. C'est injuste.

Vous jugez cette proposition de loi caricaturale. De quoi est-elle la caricature ? Les rapports de force existent. Pensez-vous que le général de Gaulle ait été caricatural en adoptant la politique de la chaise vide parce qu'on refusait de lui céder sur la politique agricole commune ? Il est parti et les autres ont dû céder. Ce n'est pas la même chose de négocier à seize, comme ce fut le cas au début de cette affaire de travail détaché, et à vingt-huit aujourd'hui, avec des pays dont le droit social n'a pas plus de vingt ans, depuis la chute du mur – pays qui sont aussi obsédés de libéralisme qu'ils l'étaient auparavant de communisme, aussi idéologues et aveuglés dans leurs décisions politiques. Il faudra que tout cela se calme pour trouver un point d'équilibre.

Songez, madame, que lorsque nous nous comparons avec l'un des pays de l'ancien camp socialiste, le partage de la valeur ajoutée n'a rien à voir : en France, il est de l'ordre de 70-30 et nous considérons cela comme une abominable surexploitation capitaliste, tandis qu'il est de l'ordre de 50-50 là-bas : ce sont des taux de partage absolument inouïs entre un très petit nombre et le grand nombre. Voilà avec qui nous sommes en concurrence sociale. Pardon, mais cela peut être totalement déflagrateur.

Je ne résiste pas à conclure en relevant votre argument selon lequel ma vision serait essentiellement électoraliste. Pour un démocrate, cela me semble assez normal : j'assume d'être électoraliste si cela consiste à convaincre les gens. Ne les prenez pas pour plus bêtes qu'ils ne sont. Ce n'est pas parce que l'on se dit opposé au travail détaché qu'aussitôt tout le monde descend dans la rue pour se réjouir de cette bonne idée ! Il faut souvent à nos compatriotes le temps de comprendre. Je ne vois aucune honte à vouloir convaincre, et je veux convaincre qu'il existe une autre méthode susceptible de fonctionner en Europe. Encore une fois, cependant, ce n'est pas le sujet qui nous oppose ce matin. Notre débat ne consiste pas à dire oui ou non à l'Union européenne, mais à décider si l'on accepte que perdure une situation déséquilibrée et injuste pour les travailleurs et pour le système de protection sociale.

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. J'en déduis, monsieur Mélenchon, que vous émettez un avis défavorable à l'amendement ?

M. Jean-Luc Mélenchon, rapporteur. En effet : avis défavorable, électoraliste et caricatural.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 1^{er} est supprimé et l'amendement AS de M. Joël Aviragnet tombe

Après l'article premier

La commission est saisie de l'amendement AS3 de M. Joël Aviragnet.

M. Joël Aviragnet. Cet amendement ne vise pas à supprimer le travail détaché mais ses abus, en l'occurrence le détachement par intérim. Il s'agit de limiter la possibilité offerte à une entreprise de travail temporaire établie hors du territoire français de recourir au détachement des seuls salariés qu'elle emploie pour effectuer en France une tâche conforme à son activité habituelle, stable et continue. Ne serait donc plus éligible au détachement tout salarié dont la tâche effectuée en France est différente de l'activité de l'entreprise de prestations de service internationales de main d'œuvre dans son pays d'origine. Exclure du détachement cette catégorie de travailleurs employés par des sociétés de prestation de service internationales de main d'œuvre permettrait que leurs cotisations sociales ne soient plus celles de leur pays d'origine mais celles du pays d'accueil. Autrement dit, cet amendement vise à mettre fin à un état de fait en allant au-delà de l'article L. 1262-3 du code du travail. Pour ce faire, il privilégie la nature de la relation de travail, plus opérationnelle que la nature de l'activité de l'entreprise, telle que mentionnée dans le code du travail, aux fins d'interdire et de définir le détachement par intérim.

M. Jean-Luc Mélenchon, rapporteur. L'intention est bonne mais je ferai deux observations qui me conduiront à ne pas vous suivre. Tout d'abord, vous demandez aux maires et aux présidents des collectivités locales de démontrer le non-respect d'une législation pour des fraudes que l'inspection du travail elle-même peine à démontrer. Ce n'est pas que l'inspection du travail fasse mal son travail, précisément. Au demeurant, les collectivités ou n'importe lequel de leurs fonctionnaires qui auraient le sentiment qu'un document examiné par une commission d'appel d'offres comporte un aspect truqué – car c'est de cela dont nous parlons – auraient le devoir de le dénoncer et de faire un signalement engageant des poursuites.

Par conséquent, cet amendement, dont je comprends l'esprit, ne permet pas de régler le problème que vous soulevez. En effet, vous partez du principe que ces offres anormalement peu coûteuses résulteraient d'une triche à la législation sociale mais, même sans triche, certaines offres peuvent être anormalement peu coûteuses parce que le droit social du pays d'origine est très faible.

Enfin, vous envisagez comme punition de ramener le contrat aux conditions du pays d'accueil : faisons court et adoptons directement ma

proposition qui consiste à ramener tous les travailleurs au droit social du pays d'accueil, en l'occurrence le nôtre. Voilà pourquoi j'émet un avis défavorable, tout en saluant la qualité de vos intentions.

Mme Danièle Obono. J'irai dans le sens du rapporteur : en réalité, monsieur Aviragnet, la proposition que nous faisons à l'article 1^{er} – il est regrettable que vous ne l'ayez pas approuvée – est la plus simple et la plus pragmatique. Elle ne vise pas à supprimer le travail détaché – évitons les caricatures – mais à supprimer le dispositif qui encadre actuellement une forme de travail détaché qui, par son essence même, permet le contournement des droits sociaux. Répétons-le : il part du principe que les salaires bruts, qui englobent les cotisations, sont de toute façon inégaux selon les pays puisqu'ils s'alignent sur des systèmes sociaux et des niveaux de cotisation différents. Les témoignages qui nous ont été donnés montrent que ce dispositif provoque même la destruction des systèmes sociaux d'un certain nombre de pays qui, pour rester compétitifs, baissent encore davantage les cotisations sociales, telle une peau de chagrin – dans un contexte, encore une fois, de concurrence absolue. Ce dispositif est donc problématique par nature. L'amendement qui nous est présenté, à l'image des révisions successives de la directive, tente de contourner le problème qui tient en fait à la directive elle-même. Il serait beaucoup plus simple et moins caricatural de revenir – j'espère que ce sera le cas en séance publique – au dispositif en autorisant les détachements selon les règles du pays d'accueil de sorte que le principe « à travail égal, salaire égal » soit respecté pour l'ensemble des salariés.

M. Joël Aviragnet. Vous avez rappelé cette phrase de Platon, monsieur le rapporteur : « *la corruption de la cité commence par la corruption des mots* ». Précisément : il me semble que vous vous trompez d'amendement. L'amendement qui porte sur les entreprises est le dernier de ma série.

M. Jean-Luc Mélenchon, rapporteur. Non, j'ai bien répondu à votre amendement.

M. Sylvain Maillard. Permettez-moi de revenir sur les propos du rapporteur et de Mme Obono. Il semble qu'il y ait une incompréhension – ou peut-être est-ce une réelle divergence politique qui s'affirme – de ce qu'est le régime européen du travail détaché. Pourquoi a-t-il été conçu ? Non pas pour contourner le droit ou favoriser le moins-disant social mais pour promouvoir la liberté de circulation en Europe – c'est un progrès réel : pour se sentir européen, il est essentiel que l'Européen puisse aller dans tous les pays d'Europe, et j'espère que nous partageons cette conviction. D'autre part, le régime du travail détaché a été conçu en raison d'un déficit de compétences. Les plombiers polonais venus en Angleterre ou en France ont comblé un déficit de compétences. Madame Grandjean l'a très bien dit : ne mélangeons pas les risques de fraude et les fraudes avérées, que nous connaissons, avec un régime de progrès du travailleur détaché qu'il faut sans doute améliorer mais en aucun cas interdire. L'interdiction reviendrait à reconstruire des murs entre nos pays ; or chacun sait à quoi mènent les murs en Europe.

La commission rejette l'amendement.

Elle passe à l'amendement AS4 de M. Joël Aviragnet.

M. Joël Aviragnet. Tout en reconnaissant les nombreux progrès obtenus entre 2014 et 2018 du point de vue de l'arsenal législatif, la Cour des comptes signale dans son rapport annuel les importantes marges d'amélioration pour faire respecter les règles juridiques relatives au détachement des travailleurs. C'est pourquoi cet amendement vise à permettre d'identifier les moyens permettant de renforcer les contrôles relatifs à la fraude au détachement. Nous pouvons inférer du rapport de la Cour des comptes que ce sont moins les règles législatives, même si des améliorations peuvent encore être apportées...

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. J'ai appelé l'amendement AS4, monsieur Aviragnet. Or, il me semble que vous défendez l'amendement AS2.

M. Joël Aviragnet. Dormez-vous, monsieur le rapporteur ? Vous auriez dû m'interrompre !

M. Jean-Luc Mélenchon, rapporteur. Vous vous êtes déjà trompé à l'amendement précédent, vous vous trompez de nouveau, je vous laisse poursuivre par courtoisie et vous m'accusez de dormir ? Êtes-vous bien réveillé ?

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Poursuivons. Qu'en est-il de l'amendement AS4, monsieur Aviragnet ?

M. Joël Aviragnet. Il est défendu.

M. Jean-Luc Mélenchon, rapporteur. Permettez-moi tout d'abord de répondre à M. Maillard. Comprenons-nous bien : je dis depuis le début que je ne confonds pas la question grave de la fraude avec celle du travail détaché. J'ai la franchise de ne pas mélanger l'une et l'autre, tout en ajoutant que la fraude n'est possible que parce que ce statut ne permettra jamais de surmonter les difficultés que soulèvent les possibilités de montage frauduleux. J'ai donné l'exemple d'une grande entreprise qui embauche des travailleurs polonais en passant par une entreprise chypriote qui est elle-même sous-traitante d'une entreprise irlandaise. Je suis opposé à la prolifération de la bureaucratie : pour faire face à de telles situations, il faudrait que des milliers de gens brassent des papiers afin de contrôler et de reconstruire tout cela. C'est très excessif. Autant trouver des solutions qui ne rendent pas ce travail plus difficile.

S'agissant de la pénurie de qualifications, je vous donne raison : cette pénurie existe et la France ne tardera pas à la découvrir si elle retrouve un jour un taux de croissance de 2 % – en effet, 2 % suffiront, et non 3 %, 6 % ou 8 % – car des dizaines de professions se trouveront alors en tension. En 2000, la France avait un taux de croissance de 2 % : tous les chantiers spécialisés du pays tiraient la langue pour trouver des ouvriers ! Nous étions presque retournés au dix-neuvième

siècle, les entrepreneurs se rendant à la sortie des chantiers pour débaucher les employés en améliorant leur paye. Ce pays manquera de plombiers, d'électriciens, de maçons. Prenons l'exemple du chantier naval de Saint-Nazaire, que j'ai approché de près à l'époque : il avait un mal de chien à trouver des ouvriers qualifiés. Vu de l'extérieur, un bateau n'est qu'un amas de tôle, mais la tôle et la coque ne sont presque rien : la quasi-totalité du travail requis pour bâtir un bon bateau consiste en second œuvre et en équipements électriques et électroniques. Ce sont des métiers très pointus, je vous l'accorde.

Nous pourrions donc imputer la responsabilité de la pénurie à ceux qui n'ont pris aucune disposition pour rendre opérantes un certain nombre de filières de formation. J'ai rappelé cent fois le fait que certains départements côtiers n'ont pas de lycée de la mer : c'est une histoire de fous ! En particulier, il n'y avait pas de lycée de la mer en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ! Il faut le savoir pour croire ; cette incurie est incroyable.

Dans l'affaire qui nous occupe, cependant, il ne s'agit pas d'empêcher des gens de venir travailler lorsque nous en manquons, mais de boucher la voie d'eau que constituent les cotisations sociales payées dans le pays d'origine. Ce texte ne traite pas d'autre chose. Il vise à abolir un statut qui ne règle pas le problème pour en revenir au droit commun. Si vous êtes un bon plombier polonais et que vous venez travailler en France, très bien : vous aurez affaire à la sécurité sociale française. À l'embauche, l'important n'est pas de savoir si vous êtes polonais ou autre mais si vous êtes un bon plombier. Quant aux droits, il suffit que les deux pays s'accordent et passent des conventions entre leurs deux systèmes de sécurité sociale. Vous verrez alors apparaître, monsieur Maillard, des situations inverses à celle que je viens de décrire en Bulgarie et en Roumanie. Imaginez un travailleur roumain qui vient en France et qui est payé avec les cotisations sociales françaises : ce ne seront pas les mêmes dans son pays d'origine. Si une convention lie les sécurités sociales des deux pays, la Roumanie cessera de baisser les droits parce qu'elle voudra que le moment venu, ses ressortissants détachés cotisent plein pot à son propre régime grâce à la convention de sécurité sociale !

En clair, votre argument part d'un fait exact et avéré – la pénurie de qualifications – mais la réponse du travail détaché produit la situation ubuesque que je viens de décrire. Les mouvements de main-d'œuvre deviennent une histoire de fous : des Roumains viennent travailler en France tandis que des Ukrainiens vont en Roumanie pour les remplacer. Nous n'avons pas fait l'Union européenne pour cela. Certains d'entre vous aiment peut-être les voyages mais tout le monde n'a pas forcément envie de quitter son pays d'origine, l'endroit où il se trouve bien et où il veut vivre en famille.

Quant à l'amendement AS4, monsieur Aviragnet, il vise à limiter les détachements intra-groupes. Vous avez raison, mais la solution n'est pas la règle « à travail égal, salaire égal » ; c'est le principe « à travail égal, cotisations égales ». Mieux vaut adopter mon texte que votre amendement, qui ne résoudra pas le problème. Les choses vont très vite. Lorsque vous êtes le plus fort, les

autres se conforment à vos normes. C'est pourquoi nous avons intérêt à produire des normes sociales exigeantes. Songez à cette compagnie de navigation aérienne qui, face à l'évolution de la législation européenne, a exigé de ses pilotes qu'ils inscrivent leur point de départ au lieu du siège de la compagnie en question, en Asie. Or, de notoriété publique, tout le monde partait de France pour ensuite, une fois en Asie, monter dans des avions pilotés aux tarifs locaux. Lorsque les pilotes ont compris que ce mécanisme ne permettrait pas de faire respecter les droits sociaux de leur pays, ils se sont mis en grève. En clair, lorsque vous présentez des exigences sociales fortes, vous provoquez des décisions en chaîne des acteurs économiques qui cherchent à s'adapter à la situation nouvelle. Il est normal qu'un homme comme moi cherche à établir des rapports de force favorables aux travailleurs. Le meilleur rapport de force n'est pas votre amendement mais l'abrogation pure et simple du statut. Voilà pourquoi j'émetts un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement AS2 de M. Joël Aviragnet.

M. Joël Aviragnet. Il a été défendu.

M. Jean-Luc Mélenchon, rapporteur. J'épargnerai à mes collègues la répétition de mes arguments : tant que l'on ne bouche pas la voie d'eau, on n'empêchera pas le naufrage. La voie d'eau, c'est la cotisation sociale payée dans le pays d'origine et non le pays d'accueil. Avis défavorable à cet amendement qui contourne cette réalité.

La commission rejette l'amendement.

Article 2

Consécration d'une clause de mieux-disant social

La commission examine l'amendement AS6 de Mme Carole Grandjean.

Mme Charlotte Lecocq. L'article 2 laisse entendre que l'on peut faire n'importe quoi avec un travailleur étranger en France et, surtout, qu'il est possible de le traiter différemment. Ce n'est pas le cas et ce n'est pas ce que nous souhaitons. C'est précisément tout l'intérêt de la directive sur les travailleurs détachés de faire en sorte que s'appliquent aux travailleurs détachés employés en France le droit français et nos conventions collectives. C'est ce qu'Emmanuel Macron a voulu défendre dès le début de son quinquennat avec la révision de la directive en octobre 2017, pour faire concrètement appliquer le principe « à travail égal, salaire égal ».

D'autre part, il a beaucoup été question de la fraude et des contrôles. Mme Pénicaud pilote un plan de lutte anti-fraude et les contrôles se multiplient. L'enjeu est désormais d'appliquer correctement la directive.

Cet article, à l'image de l'ensemble de la proposition de loi, met en lumière la différence de vues entre La France insoumise et La République en Marche sur l'Europe et la construction européenne. Nous sommes d'avis que c'est grâce à l'Europe que nous pourrions mieux protéger les travailleurs et faire évoluer leurs acquis. Nous voterons donc en faveur de la suppression de cet article.

M. Jean-Luc Mélenchon, rapporteur. Il y a sans doute un malentendu, madame Lecocq : à travail égal, le salaire n'est précisément pas égal pour la raison que les cotisations sociales sont payées dans le pays d'origine. Je comprends que vous entendiez supprimer l'article 2 parce que mon texte dans son ensemble ne vous agréait pas, mais j'espère que ce n'est pas ce point qui suscite la contradiction avec La République en Marche. L'article 2 contient au contraire une disposition avec laquelle un très grand nombre d'entre nous devrait être d'accord : dans le cas où un travailleur détaché vient d'un pays d'origine où le droit social est de meilleure qualité, c'est ce droit qui s'applique. C'est une clause de mieux-disant social. Peut-être me suis-je trompé, mais je n'imaginai pas que vous vous y opposeriez.

Je connais trop mal le système social luxembourgeois pour juger s'il est ou non de meilleure qualité que le système social français, mais supposons par exemple qu'un travailleur français aille au Luxembourg et que les droits sociaux y soient de moindre qualité, alors c'est le droit français qui s'appliquerait. Nous serions tous d'accord ! Je mettrai notre désaccord sur le compte du malentendu, même si j'admets naturellement que l'on souhaite supprimer l'article 2 si l'on ne s'intéresse pas à ma proposition de loi ; pas pour ces motifs, cependant.

Mme Danièle Obono. En effet, cette proposition de suppression est purement idéologique. L'article 2 participerait de la construction d'un droit social européen dans une dynamique vertueuse allant vers le haut. Il s'agit de partir de la pointe la plus avancée des droits et acquis sociaux des travailleurs, obtenus par « l'Europe » mais aussi par des luttes et mobilisations sociales qui ont eu lieu dans les différents pays. Lorsqu'un détachement se fonde sur les qualifications propres à un métier, l'avantage que présente pour une entreprise le recours à un travailleur détaché n'est pas qu'individuel mais aussi collectif. Il montre que dans notre propre droit, il existe encore des marges de manœuvre pour qu'il s'applique non seulement aux travailleurs détachés mais aussi aux travailleurs français. Nous voulons donc introduire une dynamique sociale vertueuse dans le droit européen actuel – quoique que l'on pense des traités par ailleurs.

Pour le coup, cet amendement est donc dicté par une vision basement électoraliste – contrairement à une vision hautement électoraliste – opposée au droit social et au mieux-être social des salariés.

M. Sylvain Maillard. Mettons-nous à la place d'un artisan français qui emploie trois salariés obéissant à trois droits sociaux différents, alors qu'il est déjà très compliqué d'établir un bulletin de paie ; je ne vois pas comment cet article 2 pourrait s'appliquer concrètement.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 2 est supprimé.

Article 3

Rapport relatif à l'action de la France auprès du Conseil européen pour permettre la non-application du régime européen du détachement

La commission est saisie de l'amendement AS7 de Mme Carole Grandjean.

Mme Martine Wonner. Je ne vais pas revenir sur la philosophie de ce texte ni sur le fantasme idéologique sous-tendant cette action à l'aune des échéances électorales, mais je vais rester extrêmement pragmatique et technique. Dans cet article 3, vous souhaitez qu'au plus tard un an après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remette un rapport au Parlement sur son action auprès du Conseil européen pour proposer une révision du droit européen en vigueur.

Si l'objectif d'information est louable, l'inflation des rapports et informations au Parlement ne l'est pas du tout. Elle l'est encore moins quand des dispositifs existants permettent déjà une information plutôt complète et variée à ce sujet. Le titre III de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit que le Parlement soit tenu informé de la mise en œuvre des dispositions en lien avec les travailleurs détachés, notamment dans son chapitre 3. Le groupe de travail, créé par commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, a remis un premier rapport à l'automne 2017. La Cour des comptes a déjà produit une lecture précise et technique à ce sujet. Enfin, l'article 93 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires sur le travail détaché. Cela signifie que nous aurons à adopter un projet de loi de ratification qui fera l'objet d'un rapport et qui constituera l'occasion d'un échange d'informations et d'un débat éclairé avec le Gouvernement, au plus tard le 30 juillet 2020.

À mon sens, ces éléments sont de nature à garantir une information suffisante du Parlement au moment de ces débats. Il convient donc de rejeter l'article 3.

M. Jean-Luc Mélenchon, rapporteur. Madame Wonner, vous évoquez les différents rapports qui sont prévus mais ce n'est pas l'objet de ma proposition de loi. Si nous supprimons le statut de travailleur détaché, comme je le propose, nous nous retrouvons dans un autre contexte. Nous ne sommes plus en train de vérifier comment s'applique ce statut, nous regardons quelle suite a été donnée à l'offensive politique que représente ma proposition. D'où notre incompréhension mutuelle.

Ce que vous dites est juste et fondé mais ne correspond pas à ce que j'entends. Cette proposition de loi demande la suppression du statut de

travailleur détaché. Nous terminons par une demande de réouverture de négociation pour faire en sorte que tous les pays signent la convention de l'OIT que la France a signée en 1954. Nous avons eu largement le temps de nous rendre compte si elle nous convenait. Nous n'avons jamais dit que nous n'en étions pas contents. Nous voulons aussi que la discussion avec les autres pays européens aboutisse à un accord sur le point suivant : les droits sociaux qui s'appliquent doivent être ceux du pays d'accueil sauf dans le cas où la législation sociale du pays d'origine est plus favorable.

Vous avez raison de dire que de nombreux rapports sont déjà demandés ou existants mais dans le cas où le statut serait abrogé, comme je le propose, le rapport aurait un autre objet : appréhender les conséquences de cette abrogation et les actions entreprises par le Gouvernement français dans ce contexte. C'est la raison pour laquelle je suis conduit à m'opposer à votre amendement.

Ce texte comporte trois articles et votre groupe propose de les supprimer tous les trois. De toute évidence, nous avons du mal à nous comprendre. En tout cas, ne sommes pas d'accord.

Mme Danièle Obono. Une fois encore, l'argumentation du groupe majoritaire est vraiment à côté du sujet. Je ne comprends pas non plus que l'idée de faire de la politique et de mener des débats, y compris au niveau européen, suscite cette opposition et ce mépris. On nous oppose le pragmatisme. Notre démarche, qui tend à faire évoluer le droit européen vers du mieux disant social, est pragmatique.

Vous avez cité le groupe de travail de la commission des affaires européennes, dont je suis membre. En réalité, ce groupe n'a plus travaillé depuis la remise d'un prérapport, il y a plus d'un an. Pour différentes raisons, le contrôle et l'évaluation par le Parlement ne se font pas ou avec difficulté. En l'état actuel des choses, il ne se fait pas sur cette question.

Les démarches entreprises pour la révision de la directive ont montré que tout un pan du travail détaché, le secteur routier, n'était pas pris en compte, ce qui pose des problèmes. Vous jugez que le compromis est satisfaisant. Or il ne l'est pas : il ne concerne pas les cotisations, c'est-à-dire le cœur du problème, et certains pays s'y opposent, ce qui suppose l'instauration d'un rapport de force. La France a une démarche offensive dans ce domaine.

Nous sommes en effet en désaccord sur le statut que vous trouvez satisfaisant alors qu'il ne l'est pas au regard de ce qui se passe concrètement sur le terrain. Ça, c'est du vrai pragmatisme. Nous devrions au moins être d'accord sur le fait que notre pays doit défendre une position offensive sur ces questions sociales. C'est loin d'être gagné. C'était le sens de cet article 3. Ne lui faites pas dire ce qu'il ne dit pas. Ne méprisez pas à ce point la question des rapports de force parce que notre rôle consiste à en instaurer.

Mme Carole Grandjean. Nous souhaitons réaffirmer que la fraude et le travail détaché sont des sujets tout à faire distincts. Sur le travail détaché, la révision nous a permis de bien avancer au niveau européen. Les conditions de détachement sont réellement revues sur divers points : le niveau de rémunération, le fait que le transport et l'hébergement ne soient plus déduits, etc.

Au cours de nos débats, beaucoup de choses fausses ont été dites sur le travail détaché. Je ne vais pas y revenir. Il faut désormais s'intéresser à l'application des législations adoptées aux niveaux européen et national et à la mise en place de moyens de contrôle et d'application de ces orientations. Nous devons être absolument clairs sur ce point : ne remettons pas en cause le principe même de la libre circulation des travailleurs, du travail détaché. Quelque 100 000 Français sont des travailleurs détachés qui vont partout en Europe. Soyons cohérents avec les intérêts nationaux.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 3 est supprimé.

M. Jean-Luc Mélenchon. Merci madame la présidente, merci mes chers collègues pour votre attention et la pertinence de vos piques.

*

* *

L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été supprimés, le texte est considéré comme rejeté par la commission.

En conséquence, aux termes de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique aura lieu sur le texte initial de cette proposition de loi.