



# Les effets de la directive services sur le secteur de la construction

Rapport



*Comité économique et social européen*

# Table des matières

---

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
|           | <i>PRÉFACE</i>   | <i>4</i>  |
| <b>1.</b> | <b>CONSTATS-CLÉS</b>   | <b>5</b>  |
| <b>2.</b> | <b>CONSTATS ET RECOMMANDATIONS</b>   | <b>6</b>  |
|           | <i>ANNEXE</i>  | <i>22</i> |
|           | <i>OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE</i>   | <i>22</i> |
|           | <i>LES DIRECTIVES EN BREF</i>  | <i>22</i> |
|           | <i>LA DIRECTIVE SERVICES</i>   | <i>23</i> |
|           | <i>LA DIRECTIVE DÉTACHEMENT</i>  | <i>23</i> |
|           | <i>LA DIRECTIVE D'EXÉCUTION</i>  | <i>24</i> |
|           | <i>LES AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN SUR LES DIRECTIVES</i> | <i>25</i> |

# Préface

La **directive relative aux services dans le marché intérieur** (2006/123/EC du 12 décembre 2006) a eu une influence décisive sur de nombreux aspects de la mobilité transfrontalière. Elle est aussi sans doute l'une des initiatives les plus controversées de l'histoire récente de l'UE car elle a donné lieu à un vif débat parmi le public en général et entre les partenaires sociaux. La **directive sur le détachement des travailleurs** (1996/71/EC), adoptée avant les élargissements à l'Europe central et orientale, est intimement liée à la fourniture des services. Cela se vérifie notamment dans le secteur de la construction. D'une part, dans un contexte de crises, les deux directives ont fait naître des craintes et pointent du doigt l'immigration en provenance d'États membres «exportateurs de main d'œuvre» («Ils prennent nos emplois!»). D'autre part, les élargissements ont apporté une diversité nouvelle, de nouveaux défis mais aussi des opportunités au sein du marché unique. La dimension sociale du marché unique – le modèle social européen – doit toutefois constituer l'identité même de l'Union européenne.

Dans son avis «Pour une perspective citoyenne et humaniste de la politique du marché intérieur», le Comité économique et social européen (CESE) estime que le secteur des services (...) est celui où «les lacunes dans l'achèvement du marché intérieur sont le plus marquées alors que c'est là précisément qu'il faut être plus innovant, en ce qui concerne non seulement les mesures mais également les instruments à utiliser.»

L'Observatoire du marché unique (OMU) a été créé en 1994 au sein du CESE avec l'appui du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Il a pour rôle d'analyser la manière dont le marché unique fonctionne, d'identifier problèmes et obstacles, de proposer des solutions émanant de la société civile dans le but, en l'occurrence, de fournir des conclusions avant les élections européennes de mai 2014.

Anna Maria Darmanin, présidente de l'Observatoire du marché unique



1 Avis CESE 466/2012, JO C 143, 22.5.2012, p. 17.

# 1. Constats-clés

L'UE devrait progressivement converger vers la reconnaissance mutuelle en procédant marché après marché. La société en général et la construction en particulier profiteraient d'une stratégie européenne cohérente de lutte contre les réseaux illégaux internationaux. Il est urgent de s'accorder sur des définitions communes au niveau européen – ceci revêt une importance décisive si l'on veut remédier à des problèmes persistants. Pour ce faire, un certain nombre de mesures doivent être prises: des normes européennes minimales pour les services d'inspection, un registre européen de concepts de politique fiscale et sociale ainsi qu'un numéro de sécurité sociale. Aucun défi ne saurait être véritablement relevé sans des institutions fortes, un appui et une mise en œuvre correcte des politiques européennes et une législation sociale homogène.

Les constats-clés suivants portant sur le secteur de la construction peuvent être énoncés sur la base des contributions des organisations de la société civile concernées:

- 1 Le principe du pays de destination devrait être d'application générale<sup>2</sup>;
- 2 La concurrence doit être fondée sur la qualité, considérer l'ensemble des pays sur un pied d'égalité et non se nourrir du «dumping social»;
- 3 Transposition et application correctes généralisées des règles du marché unique<sup>3</sup>;
- 4 Une véritable approche commune et cohérente requiert la définition de concepts communs;
- 5 Une coopération efficace et effective entre les autorités nationales est cruciale;
- 6 Préserver le modèle social européen est vital si l'on veut avoir le soutien du public;
- 7 Le système de carte semble ouvrir des perspectives réalistes et réalisables pour améliorer le contrôle;
- 8 Fiabilité institutionnelle et fermeté judiciaire dans l'application des règles et des contrôles<sup>4</sup>, de même que des amendes plus élevées;
- 9 La bonne gouvernance se traduit par une véritable coopération entre pouvoirs publics et partenaires sociaux;
- 10 Appliquer le principe de subsidiarité de sorte que les États membres puissent utiliser leurs instruments de contrôle spécifiques.

2 L'application de ce principe suppose de changer la législation.

3 Des autorités nationales aux acteurs socio-économiques sur le terrain. Les deux directives se renforceraient mutuellement si elles étaient appliquées correctement.

4 Du principe «name and shame» (autorégulation, codes de conduite sectoriels) aux poursuites et à l'éviction du marché. La sécurité juridique est un principe de base.

## 2. Constats et recommandations

Le tableau ci-après rassemble et résume un ensemble de problèmes et d'obstacles (constats), d'une part, et de solutions potentielles (recommandations) d'autre part. Pour des raisons de mise en page, le contenu des colonnes de gauche et de droite peut ne pas être directement concordant.

| PROBLÈMES (CONSTATS)   | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)  |
|--|--|
| <b>TITRE</b>   |  |
| <b>POINT RELEVANT DE LA DIRECTIVE SERVICES</b>   |  |
| Dysfonctionnements, problèmes et obstacles mis en avant par les divers interlocuteurs au cours d'entrevues et de réunions de même que par leurs publications (12)* | Propositions de solutions à ces dysfonctionnements, problèmes et obstacles       |
| <b>POINT RELEVANT DE LA DIRECTIVE DETACHEMENT DES TRAVAILLEURS</b>   |  |
| Dysfonctionnements, problèmes et obstacles mis en avant par les divers interlocuteurs au cours d'entrevues et de réunions de même que par leurs publications       | Propositions de solutions à ces dysfonctionnements, problèmes et obstacles (34)* |

\* Sources (pages du document de travail du secrétariat d'où ce point est tiré)

Structure du tableau "Constats et recommandations"<sup>5</sup>

| PROBLÈMES (CONSTATS)   | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)  |
|--|--|
| <b>ADMINISTRATION</b>  |  |
| <b>CADRE LÉGISLATIF ET INSTITUTIONNEL</b>  |  |
| Le cadre législatif et institutionnel des contrôles semble limité. En d'autres termes, le cadre législatif et institutionnel actuel favorise-t-il la résolution de problèmes (par ex. en matière de contrôles, de protection des données, de dimension sociale de l'ordre public de l'UE, etc.)?   |  |
| <b>DÉCLARATIONS</b>  |  |
| 45% des travailleurs étrangers sans déclaration sont actifs dans le secteur de la construction (34)  | S'assurer que les 10 États membres qui n'ont pas de système de déclaration préalable en créent un (32)...  |
| Tous les États membres n'ont pas de système de déclaration préalable (36)  | ...la déclaration d'activité peut être généralisée   |
| Les déclarations en apparence correctes peuvent masquer une comptabilité cachée  | Informatiser les déclarations  |
| <b>FORMULAIRE A1<sup>6</sup></b>   |  |
| Le formulaire A1 est susceptible d'être falsifié. Les États membres d'origine ne contrôlent pas les données qui y figurent et qui sont utilisées dans l'État membre de destination (32)  | Le formulaire A1 vérifié doit être délivré avant le début des travaux<br>À relier au système de carte  |
| Un nombre important de formulaires A1 sont falsifiés ou contiennent des erreurs et ne sont pas vérifiés (99)   | Il devrait juridiquement appartenir au pays dans lequel le travail est effectué de déterminer la relation de travail et si la dépendance ou le contrôle ressortent des conditions d'emploi et des termes du contrat<br>Le système de carte pourrait s'avérer utile pour prévenir les risques de fraude   |
| <b>SYSTÈME DE CARTE<sup>7</sup></b>  |  |
| La question de la protection des données semble poser problème (ou amorcer un cercle vicieux) car elle peut s'opposer à la fourniture de certaines informations:<br><br>- la carte n'empêche pas la fraude (contrefaçon ou duplication) mais elle la rend plus difficile;<br><br>- ses avantages sont limités au vu des contrats de très courte durée de nombreux travailleurs;<br><br>- requiert une déclaration électronique (sur papier actuellement) <sup>8</sup> ;<br><br>- les systèmes nationaux de cartes en vigueur actuellement ont des finalités différentes (35) | Le recours à la carte d'identité ou au passeport pourrait être une option pratique et faisable qui permettrait aux autorités compétentes de procéder aux contrôles (38)<br><br>La carte pourrait contenir un noyau standard d'informations. Les autres éléments seraient alors optionnels (par ex. les qualifications professionnelles du titulaire) (43)<br><br>L'interopérabilité des systèmes de carte est essentielle<br><br>Mettre en place le principe des feux de circulation |

5 Document de travail du secrétariat, voir: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-services-directive>. L'absence de référence aux pages indique que le texte émane des discussions avec les interlocuteurs.

6 Le formulaire A1 apporte la preuve que le travailleur détaché s'est acquitté de ses cotisations sociales ([http://europa.eu/youreurope/citizens/work/social-security-forms/index\\_fr.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/work/social-security-forms/index_fr.htm)).

7 La FIEC et la FETTB ont lancé une étude sur les systèmes de carte dont les résultats sont attendus en juin 2014. La Suède dispose déjà d'un tel système. Le Danemark et la Norvège sont en passe de l'adopter.

8 Ce qui justifierait de mettre l'accent sur les services publics électroniques. L'Estonie et l'Autriche, entre autres États membres, ont montré la voie à suivre.

| PROBLÈMES (CONSTATS)   | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)   |
|--|---|
| <b>ASPECTS LÉGISLATIFS</b>   |   |
| <b>AUTORÉGULATION</b>  |   |
| L'autorégulation s'est avérée utile et efficace dans un grand nombre de secteurs comme la publicité ou les boissons alcoolisées. Cela permet aussi une certaine flexibilité et une réactivité qui ont manqué au législateur. Cependant, l'autorégulation dans le secteur de la construction semble difficile en vue des particularités actuelles de ce secteur | Il y a certainement des leçons à tirer de ces techniques qui requièrent en fait un «changement climatique en termes de courage politique et d'auto-détermination positive» (28) |
|  | L'autorégulation renforcée peut s'avérer être une option possible   |
| Les lois s'adaptent lentement aux nouvelles évolutions (ex: passage d'une économie publique à une économie privée)   | L'autorégulation est plus réactive (et participative)   |
|  | Un guide de bonne conduite réunissant les meilleures pratiques pourrait aider à établir certaines normes ex: sur l'information et les données à fournir (44)                    |
|  | Une véritable mise en œuvre et application de la législation déjà existante pourrait également être suffisante dans le cadre de la responsabilité des acteurs concernés         |
| <b>PME</b>   |   |
| Pression sur les PME (et très petites entreprises) dans le secteur de la construction employant des travailleurs à long terme du fait des travailleurs à bas coût venant de l'Europe de l'Est (à part dans les professions réglementées comme le secteur funéraire par ex.)  |   |
| Des coûts du travail excessivement élevés incitent à la fraude (35)  |   |
| Pas d'accès aux marchés transfrontaliers (langues, assurances, etc.)   |   |
| Complexité des législations du travail nationales et européennes   | Le CESE a soutenu à plusieurs reprises l'application du principe de la réglementation intelligente <sup>9</sup>   |

9 Avis CESE 1068/2005, OJ C 24, 31.1.2006, p. 39 et CESE 984/2011, OJ C 248, 25.8.2011, p. 87.

| PROBLÈMES (CONSTATS)  | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)  |
|---|--|
| <b>ASPECTS PRATIQUES</b>  |  |
| <b>ASSURANCE</b>  |  |
| Problème vis à vis de l'assurance des entreprises (surtout les PME) exerçant dans un autre État membre <sup>10</sup>  |  |
| <b>CONSOMMATEURS</b>  |  |
| Les organisations de consommateurs n'ont pas manifesté d'intérêt particulier pour l'enquête du CESE, bien que les processus et matériaux utilisés dans la construction soient potentiellement dangereux pour les tiers pendant et après l'accomplissement des travaux |  |
| La responsabilité des consommateurs dans la détermination des termes du contrat   |  |
| <b>MARCHÉS PUBLICS<sup>11</sup></b>   |  |
| Les propriétaires ou autorités contractantes toujours en quête de l'offre la moins cher entraînent des fraudes (35)   | Les offres les moins chères doivent se voir imposer des conditions supplémentaires (ou supporter la charge de la preuve) (38)  |
| Certaines grandes compagnies de construction se sont reconverties vers des activités de gestion de projets visant une main d'œuvre peu chère, et donc peu qualifiée, remportant ainsi les appels d'offre (28)   | Promouvoir le principe de «l'offre la plus avantageuse économiquement» tout en rejetant les offres anormalement peu élevées (60)<br>Les appels d'offres sont souvent inutilement volumineux, ce qui empêche les PME de remporter les marchés et limite la concurrence  |
| <b>OBLIGATIONS D'ASSURANCE<sup>12</sup></b>   |  |
| En ce qui concerne les professionnels des autres États membres (ex. Pologne), des zones grises ont été identifiées  |  |
| <b>RESPONSABILITÉ</b>   |  |
| Il y a une tendance à transférer les risques vers le bas de l'échelle. La Belgique, par exemple, fait supporter la responsabilité au contractant principal (31)   | Le Conseil et le Parlement européen se sont accordés sur la responsabilité du maître d'œuvre et du sous-traitant suivant ou pour la remplacer, le cas échéant, par des mesures équivalentes (18)   |
| Du fait d'une concurrence intense, de la complexité et du manque de transparence, les règles de responsabilités sont diluées, surtout en cas de cascade (41)  | La responsabilité du sous-traitant en particulier (article 12) était considérée notamment par la France, qui l'avait placée au sommet de sa liste des priorités (avant l'accord du 09.12.13 sur la directive d'application), comme un principe contraignant dans le secteur de la construction, de façon à contrecarrer des stratégies frauduleuses sophistiquées (32) |
| <b>RETARD DE PAIEMENT</b>   |  |
| Le secteur de la construction (à commencer par les PME) est sous pression du fait du retard de paiement des clients privés et publics   | Mise en œuvre effective de la directive sur le retard de paiement (2011/7/UE)<br>Contrôles et actions de la part des secteurs privé et public<br>Les États membres disposant d'échéances plus courtes ne doivent pas les étendre (les directives n'interdit pas l'extension des échéances des paiements)   |

10 Le projet ELIOS de la Commission européenne (DG ENTR) porte sur les régimes nationaux de responsabilité et d'assurance construction (<http://www.elios-ec.eu/fr/introduction>). Le 31 mars 2014, la Commission européenne a adopté un document de travail sur l'accès à l'assurance: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/implementation/2012-communication/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/2012-communication/index_fr.htm).

11 Avis du CESE 979/2008, JO C 224, 30.8.2008, p. 32, CESE 416/2007, JO C 161, 13.7.2007, p. 40, CESE 1162/2011, JO C 318, 29.10.2011, p. 113.

12 Un document de travail de la Commission européenne est attendu au premier semestre 2014. Ce point renvoie à l'art. 23, § 1, de la Directive 2006/123/CE et aux activités qui présentent des risques pour la sécurité et la santé dans le cadre de la responsabilité professionnelle.

| PROBLÈMES (CONSTATS)   | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)  |
|--|--|
| <b>COOPÉRATION</b>   |  |
| <b>ADMINISTRATION EN LIGNE</b>   |  |
| Disparités entre États membres concernant la mise en œuvre de services publics en ligne  | Mettre en place des services publics en ligne rapides, faciles d'utilisation et multilingues (notamment pour les PME) et surtout moins chères en exploitant pleinement le potentiel des TIC (32)   |
| Certaines solutions prometteuses d'administration en ligne se sont avérées décevantes <sup>13</sup>  |  |
| <b>COLLECTIVITÉS RÉGIONALES ET LOCALES</b>   |  |
|  | Associer les collectivités locales et régionales aux actions de coopération administrative sur des projets européens (76)  |
| <b>COMMUNICATION</b>   |  |
| Les sites pertinents et utiles ne sont pas faciles à trouver – même avec les moteurs de recherche. Les entreprises nationales et les travailleurs ne sont pas ciblés comme il le faudrait, le multilinguisme n'est toujours pas répandu, les mises à jour ne sont pas toujours faites en temps réel, etc. Le potentiel de l'internet n'est donc pas bien exploité <sup>14</sup> . L'art. 4 de la directive sur le détachement prévoit que chaque État membre doit avoir un bureau de liaison en matière de détachement | Les sites pertinents, nationaux et européens, doivent être mis à jour grâce à des liens vers des sources nationales d'information en ligne relatives aux flux de travailleurs détachés <sup>15</sup>   |
|  | Améliorer la coopération entre pouvoirs publics (par ex. feux de circulation, bases de données, etc.)  |
|  | Impliquer la DG EMPL dans la gestion de l'information  |
|  | Améliorer et accélérer la coopération via les réseaux de bureaux de liaison et d'autorités de contrôle des sites => partager les informations et les données entre institutions de manière transfrontalière (cf. par ex. SIRS en Belgique et DNLF en France <sup>16</sup> ). Les accords entre pouvoirs publics et partenaires sociaux sont des moyens efficaces (à l'exemple de l'accord signé le 22 juin 2012 en Belgique entre les administrations publiques et les partenaires sociaux de la construction) |

13 Le système Simplex mis en place au Portugal souffre d'une insuffisance de ressources malgré son succès initial.

14 Voir les sites Internet suivants sur des pratiques telles que l'abus du statut d'indépendant: <http://www.stopsocialdumping.eu/> et <http://www.faire-mobilitaet.de/>.

15 Voir le site Internet conjoint FIEC/FETBB sur le détachement: <http://www.posting-workers.eu/>.

16 <http://www.emploi.belgique.be/sirs.aspx> et <http://www.economie.gouv.fr/dnlf>.

| PROBLÈMES (CONSTATS)  | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)  |
|---|--|
| <b>COOPÉRATION</b>  |  |
| La coopération entre administrations publiques est insuffisante. Les réseaux IMI <sup>17</sup> et SOLVIT sont jugés sous-exploités (40)   |  |
| La coopération entre opérateurs économiques et pouvoirs publics est essentielle pour résoudre certains problèmes de manière décisive (27) | Mise à jour des informations sur les exigences nationales grâce à la coopération entre guichets uniques nationaux (46)   |
| <b>ÉVALUATION MUTUELLE</b>  |  |
| L'évaluation mutuelle est trop lourde pour les administrations  | Étudier le rapport entre les avantages de la procédure d'évaluation mutuelle et la charge administrative qu'elle représente  |
| <b>GUICHETS UNIQUES<sup>18</sup></b>  |  |
| Les guichets uniques sont sous-utilisés et peu connus. L'information sur leur utilisation est insuffisante (46)                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un portail unique serait judicieux (il pourrait contribuer à surmonter les problèmes résultant des disparités de compétences et d'approches – notamment en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail – ou de normes – par ex. pour les équipements techniques tels que les grues, les gros appareils de construction, les homologations, licences, etc. – au niveau national); (32)</li> <li>• Les guichets uniques devraient être non seulement informatiques mais aussi physiques;</li> <li>• Campagnes d'information européennes nécessaires</li> </ul> |
| Les guichets uniques sont défectueux quant aux preuves d'identité, recours aux signatures électroniques, etc. (75)                        | Améliorer l'information sur la prestation temporaire de services et sur les aspects techniques   |
| Les guichets uniques peinent à fournir une assistance de qualité et des services adéquats (75)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire une sélection des informations réellement utiles, par ex. des renseignements complets et judicieux sur les législations du travail et les dispositions fiscales nationales (TVA); (75)</li> <li>• S'assurer que les guichets uniques sont de véritables plateformes interactives permettant de finaliser des procédures en allant largement au-delà d'une simple information passive;</li> <li>• Améliorer la facilité d'utilisation et alléger les aspects administratifs (tant dans l'utilisation des guichets qu'en général)</li> </ul>                        |
|   | Les guichets uniques doivent être synonymes de simplification administrative (75)  |
| Disparités entre États membres (35)   | Les guichets doivent fournir des informations sur les législations du travail et le droit social des États membres   |
|   | Dialogue et échange de bonnes pratiques entre États membres => guichets uniques sur un pied d'égalité dans tous les États membres  |

17 Voir [http://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/](http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/). Le système d'Information du marché intérieur (IMI) est un instrument de communication et d'information entre administrations publiques pour l'échange de bonnes pratiques dans la mise en œuvre de la directive (voir règlement (UE) 1024/2012). Il couvre notamment les services, le détachement des travailleurs et les qualifications professionnelles.

18 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/eu-go/](http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/).

| PROBLÈMES (CONSTATS)   | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)   |
|--|---|
| <b>GUICHETS UNIQUES</b>  |   |
| Les campagnes d'information et de sensibilisation nationales ne sont pas synchronisées avec la directive Services <sup>19</sup> (81)   | Organisation de campagne d'information impliquant des acteurs tels que les Chambres de commerce<br>Meilleure relation entre politiques, résultats et conséquences sur le terrain  |
| Différentes sources coexistent là où un portail unique (de fait, le guichet unique idéal) serait un avantage évident et faciliterait la vie de tout le monde (82)  | Appliquer le concept de guichet unique («one-stop shop») tout au long du processus  |
| Absence de multilinguisme alors que les guichets uniques sont supposés faciliter les activités transfrontalières (82)  | À tout le moins, l'anglais devrait être disponible, même si le multilinguisme élargirait le public<br>Les États membres devraient ratifier une Charte des guichets uniques comprenant des indicateurs quantitatifs (84) |
| <b>RECONNAISSANCE MUTUELLE</b>   |   |
| La reconnaissance mutuelle des accréditations et des autorisations émises sur la base des directives européennes sectorielles (gaz à effet de serre fluorés, performance énergétique des bâtiments, activités liées au traitement des déchets) |   |
| <b>SOLVIT</b>  |   |
| SOLVIT est sous-exploité <sup>20</sup> (78)  | Augmenter les ressources humaines et budgétaires<br>Améliorer la communication et l'information (en incluant les multiplicateurs et la presse)  |
| <b>SYSTÈME D'INFORMATION DU MARCHÉ INTÉRIEUR (IMI)</b>   |   |
| Le système IMI est potentiellement sous-exploité (75)  | Faire un meilleur usage du système IMI pour communiquer plus rapidement et plus efficacement <sup>21</sup>  |

19 Eurochambres a attiré l'attention sur le manque de synchronisation entre la mise en œuvre de la directive et les campagnes d'information dans certains États membres.

20 Voir les avis du CESE sur le système IMI (CESE 1848/2011, JO C 43, 15.2.2012, p. 14), sur l'Acte pour le marché unique (CESE 525/2011, JO C 132, 3.5.2011, p. 47, CESE 1583/2011, JO C 24, 28.1.2012, p. 99, CESE 1575/2012, JO C 299, 4.10.2012, p. 165, CESE 2039/2012, JO C 76, 14.3.2013, p. 24) indiquant que SOLVIT manque d'effectifs et de ressources. SOLVIT est généralement invisible (nombre d'organisations de la société civile et de Chambres de commerce locales ignorent tout de son existence).

21 Voir avis CESE 1848/2011, JO C 43, 15.2.2012, p. 14.

| PROBLÈMES (CONSTATS)   | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)  |
|--|--|
| <b>MARCHÉ DE L'EMPLOI</b>  |  |
| <b>ACCIDENTS DU TRAVAIL</b>  |  |
| La définition de l'accident du travail varie d'un État membre à l'autre, ce qui a une incidence sur le niveau des indemnités et sur certains systèmes nationaux d'assurance maladie  |  |
| <b>DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS</b>  |  |
| La déclaration préalable au détachement n'existe pas dans tous les États membres (36)  | Créer une base de données permettant de suivre les travailleurs – le système IMI pourrait être développé en ce sens  |
| Fournir la preuve des qualifications professionnelles n'est pas obligatoire dans tous les États membres <sup>22</sup>  | Adopter une approche européenne  |
| La Belgique réglemente les agences de travail intérimaire tandis que d'autres États membres s'en abstiennent (33)  | La promotion de pratiques illégales par des agences de travail intérimaire doit être interdite (33)<br>Les travailleurs détachés doivent être dûment informés sur la législation qui les concerne dans l'État membre de destination (44)   |
| La notion (erronée) de détachement d'indépendant est une contradiction en soi (20) <sup>23</sup>   |  |
| <b>DUMPING SOCIAL</b>  |  |
| Le dumping social est souvent «défini» selon sa perception. D'une manière générale, on estime qu'il génère une situation dans laquelle des travailleurs à bas coûts d'un autre pays prennent les emplois des nationaux. La définition de la Commission européenne indique qu'il s'agit de prestataires de services étrangers qui offrent des tarifs inférieurs à ceux des prestataires locaux grâce à des normes inférieures <sup>24</sup> | L'équilibre fragile entre la libre prestation de services transfrontaliers et la nécessité de disposer d'instruments efficaces pour contrôler et appliquer les normes en matière d'emploi dans le pays d'accueil, tel qu'intégré dans l'accord final sur la directive Services, doit être préservé <sup>25</sup> |
| Quelle que soit la définition du dumping social, il est généralement perçu comme une menace au modèle social européen, d'où la diminution du soutien au projet européen (15, 25, 76, 104)  | L'art. 3 TFUE et la Charte des droits sociaux fondamentaux doivent être appliqués  |
| Souvent, les emplois pris par les travailleurs étrangers sont ceux que les nationaux dédaignent. Le slogan «ils prennent nos emplois» est essentiellement de nature polémique et populiste   | Il convient de s'efforcer de concilier les libertés du marché et ces droits sociaux fondamentaux   |
| Quelle est la fonction/le rôle de la Charte sociale dans le marché unique? Qu'en est-il de la dimension sociale de l'ordre public?   | Étudier l'idée d'un «Interpol social européen» venant en renfort des activités des inspections du travail des différents États membres <sup>26</sup>   |

22 Elle est obligatoire par exemple en France et en Pologne.

23 Avis du CESE 2063/2012, JO C 161, 6.6.2013, p. 14.

24 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>. M. Bernaciak suggère dans son ouvrage intitulé «Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?» (Le dumping social: formule politique ou menace pour les normes en matière de travail?), p. 40 (2012, édité en anglais uniquement): «Le dumping social peut être défini comme une stratégie visant à abaisser les normes sociales dans le but de renforcer la compétitivité. Il est pratiqué par les entreprises, mais concerne indirectement leurs employés et/ou les gouvernements de leur pays d'origine comme de leur pays d'accueil, et a des conséquences négatives sur l'ensemble de la sphère sociale.»

25 <http://www.euractiv.com/socialeurope/business-backs-commission-dispat-news-218283>.

26 Avis CESE 970/2010, JO C 44, 11.2.2011, p. 90, repris dans la Directive d'exécution (COM (2012) 0131).

| PROBLÈMES (CONSTATS)  | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)  |
|---|--|
| <b>MOBILITÉ</b>   |  |
| Les cas de dumping social flagrants ont un effet négatif sur l'image de l'Europe (35)   | Campagnes d'information ciblant les travailleurs pour les informer sur les conditions-cadres de leur emploi avant qu'ils ne signent un contrat d'embauche  |
| Retour des soupçons vis-à-vis des non nationaux au détriment de la primauté du droit (35)   |  |
| <b>SÉCURITÉ SOCIALE</b>   |  |
| Bien que la sécurité sociale soit exclue du champ d'application de la directive Services, n'est-ce pas «une tâche impossible à accomplir que de faire en sorte que les États membres appliquent la directive sans une harmonisation européenne de la sécurité sociale, des salaires et des conditions de travail, etc.» ? | Mise en œuvre correcte du règlement 883/04 (coordination des régimes de sécurité sociale) (11)   |
|   | Créer un registre européen des concepts de politique fiscale et sociale (26)   |
|   | Créer un numéro de sécurité sociale européen   |
| Le contournement des règles et obligations sociales est répandu et génère une distorsion du marché de la construction   | Mettre en place des mécanismes visant la mise en œuvre du respect des conditions du pays d'accueil <sup>27</sup>   |
| <b>PRATIQUES ABUSIVES</b>   |  |
| <b>ABUS</b>   |  |
| Dans certains cas extrêmes, les travailleurs sont exploités, vivent dans une très grande précarité et voient parfois leurs salaires (partiellement) retenus afin de les fixer sur le site (27)  | «La sensibilisation et les codes de conduite, la rotation du personnel, le respect rigoureux du principe du double contrôle, des règles claires sur les parrainages et l'interdiction d'accepter des cadeaux, la création d'autorités centrales chargées des appels d'offres et des attributions, la description précise de l'offre et la vérification des budgets estimés, l'organisation des procédures d'appel d'offres, y compris le secret de ces dernières et la prévention de leur manipulation ultérieure, le recours accru aux procédures de marché électroniques, la documentation de l'adjudication et un contrôle rigoureux par les organismes de surveillance, l'exclusion des entreprises déclarées coupables d'actes de corruption, et la création de listes noires ou de registres sur la corruption.» <sup>28</sup> |

<sup>27</sup> Ce qui implique de modifier la directive.

<sup>28</sup> Rapport anti-corruption de la Commission européenne: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_fr.pdf).

| PROBLÈMES (CONSTATS)  | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)  |
|---|--|
| <b>ENTREPRISES/PRATIQUES FRAUDULEUSES</b>   |  |
| Les entreprises frauduleuses passent d'un État membre à l'autre pour éviter les poursuites  | Le pays d'origine doit faire en sorte qu'un terme soit mis aux activités illégales<br>Les entreprises frauduleuses DOIVENT être exclues du marché. La fraude est un critère d'exclusion  |
| Application des lois pas suffisamment rigoureuse sur le plan national et transfrontalier  | L'application ferme de la loi est cruciale   |
| Cas avérés de rétention des passeports d'ouvriers ou de versement partiel des salaires pour fixer les travailleurs concernés sur les sites (41)   | Poursuites   |
| La directive relative au détachement des travailleurs se concentre sur l'aspect «pays A et pays B» sans tenir compte de la complexité du contexte multinational des pratiques frauduleuses (37)   |  |
| <b>FAUX STATUT D'INDÉPENDANT</b>  |  |
| Très grande variété de définitions nationales de la notion d'indépendant. Il est difficile de déterminer et de poursuivre les abus de statut d'indépendant transfrontalier. (99)<br>Le statut d'indépendant est avéré lorsqu'il est établi que l'activité est effectuée:<br>• en dehors de toute dépendance en ce qui concerne le choix de cette activité;<br>• en dehors de toute dépendance en ce qui concerne le choix des conditions de rémunération, sous la responsabilité de cette personne;<br>• contre rémunération versée directement et en totalité.<br>Plusieurs États membres ont tenté de donner une définition précise de la différence entre employé et indépendant sur la base de critères prédéterminés. Cependant, la grande variété des situations dans la pratique rend cet exercice souvent difficile | Définir un ensemble de critères européens communs permettant de déterminer la nature de l'emploi. Respecter le principe de subsidiarité. La recommandation de l'OIT de 2006 adopte une définition plus large de la notion de «relation de travail» pour lutter contre le faux statut d'indépendant. (100)<br>Les éléments essentiels de la détermination de la relation de travail doivent être les faits relatifs à l'activité, la rémunération de l'employé, quels que soient, par exemple, les termes du contrat. (100)<br>La position du CESE:<br>• collecter des données sur ce que l'on appelle le «travail indépendant économiquement dépendant» dans l'UE;<br>• relever les éléments communs des définitions du salarié dans différents États membres de l'UE;<br>• promouvoir des études permettant une analyse détaillée des expériences nationales, en particulier dans les régions transfrontalières <sup>29</sup> |
| Il y a relation de travail cachée lorsque l'employeur masque le véritable statut de l'employé et lorsque les termes du contrat peuvent avoir pour effet de priver ce dernier de la protection à laquelle il a droit (100)   | Un cadre réglementaire fiable ainsi qu'une définition du statut de faux indépendant serait utile pour les vrais indépendants et les micro-entreprises. L'amélioration de l'enregistrement et du contrôle de la relation de travail permettrait de lutter contre l'abus du statut d'indépendant   |
| Certains programmes mis en place par les États membres pour développer l'entrepreneuriat peuvent générer une distorsion de la concurrence nuisant aux vrais indépendants, aux micro-entreprises et aux PME (101)  | Il importe de procéder à une étude d'impact pour ces catégories<br>Les employés devenus de vrais indépendants font partie intégrante du marché de l'emploi. Ils devraient dès lors bénéficier de régimes communs tels que la sécurité sociale et la retraite   |

<sup>29</sup> Avis CESE 639/2010, JO C 18, 19.1.2011, p. 44.



| PROBLÈMES (CONSTATS)  | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)   |
|---|---|
| <b>FRAUDE</b>   |   |
| Fraude par le contournement des lois nationales en matière d'emploi (travail non déclaré ou faux statut d'indépendant) (76) <sup>30</sup>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Poursuites</li> <li>- Cadre pour les heures supplémentaires dans la construction plus efficace, souple et simple;</li> <li>- Utilisation systématique de la facturation électronique pour les matériaux de construction;</li> <li>- Badge d'identification sur les sites (cf. le système de carte);</li> <li>- Abandon du critère unique de l'offre la plus économique (marchés publics);</li> </ul> |
| L'impunité relative des entreprises (qui évoluent dans un contexte/marché multinational propice à la fraude) conduit à la dissolution du tissu social | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relier les bases de données publiques à la lutte anti-fraude;</li> <li>- Accompagner la réduction des charges sociales et fiscales par des solutions de rechanges appropriées dans l'intérêt de l'équilibre budgétaire;</li> <li>- Favoriser la construction durable et les avantages fiscaux y afférents (26)</li> </ul>  |
| Un environnement pratiquement «dépourvu de sanctions» favorise les pratiques frauduleuses et pose un réel problème <sup>31</sup> (31)                 | Système de « <i>name and shame</i> » <sup>32</sup> et utilisation de la base de données VIES pour sélectionner les sous-traitants (32)  |
|   | Imposer des amendes plus importantes pour obtenir un effet dissuasif  |
|   | Exclusion du marché pour sanctionner les entreprises convaincues de pratiques frauduleuses <sup>33</sup> (27)   |

30 Voir <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2055&furtherNews=yes>.

31 À l'exemple en Belgique de l'amende de 25,- €, dérisoire, pour chaque travailleur avéré exploité...

| PROBLÈMES (CONSTATS)  | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)  |
|---|--|
| <b>SERVICES AU SEIN DU MARCHÉ UNIQUE</b>  |  |
| <b>CONTRÔLES</b>  |  |
| Des enquêtes complexes sont nécessaires pour remonter les filières de fraude (35)   | <p>Créer une Inspection du travail européenne pour assister les États membres dans la lutte contre la fraude transfrontalière et fournir au législateur des cas d'espèce dans la perspective d'actions. Dans le même temps, améliorer la coopération entre les autorités nationales (en particulier avec les États membres qui ont des faiblesses structurelles)</p> <p>Une autre option consiste à jouer la carte de la coopération renforcée entre les Inspections du travail nationales afin surmonter des obstacles complexes tels que les compétences nationales et la souveraineté</p> |
| Problèmes liés aux langues, au manque de documents sur les sites, aux preuves d'emploi, etc. (35)   | Le système belge LIMOSA <sup>34</sup> pourrait servir d'exemple pour le développement d'un système d'échange d'informations et de meilleurs contrôles  |
| Les opérateurs transnationaux doivent faire face à un environnement juridique hétérogène du fait des lois nationales divergentes (35)   | Une fiche de paie européenne unique pourrait s'avérer utile si elle reposait sur une base de données permettant aux États membres de vérifier l'exactitude des informations  |
| La coopération en amont (y compris avec les partenaires sociaux) et l'anticipation font encore défaut notamment eu égard à l'ampleur de la fraude   | Principe du « <i>name and shame</i> » en utilisant la base de données VIES <sup>35</sup> comme instrument de sélection de sous-traitants (32)  |
| La coopération entre les autorités nationales (également en matière de formation) doit être améliorée, en particulier au vu des divergences entre les systèmes juridiques et les références | La déclaration d'activité devrait être généralisée (32)  |
| Les instruments ou organes de contrôle manquent de ressources face à l'ampleur de la tâche alors que, dans le même temps, des entreprises de bonne foi sont évincées du marché (31)         | Les États membres devraient pouvoir continuer à appliquer leurs mesures de contrôle et en imposer de nouvelles s'ils l'estiment nécessaire pour plus d'efficacité – tout en évitant le «gold-plating» <sup>36</sup> ou surréglementation   |
| Plus les tâches sont complexes, plus il faut de ressources  | Évaluer l'intérêt que présentent de nouvelles mesures ou formules de contrôle conformes aux directives   |

32 Montrer du doigt les contrevenants en public (pratique systématique dans la publicité par exemple).

33 Telle est d'ailleurs la pratique en Autriche.

34 Le formulaire LIMOSA couvre le détachement des travailleurs, les services, les indépendants – le travail transfrontière en général.

35 La base de données TVA de l'UE: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/vat/traders/vat\\_number/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/traders/vat_number/index_en.htm). Cette formule permettrait de mettre en place un environnement administratif sans papier, des procédures faciles d'utilisation (par ex. avec le système de feux de circulation). Les administrations publiques nationales (notamment les Inspections du travail) seraient alors chargées de la gestion.

36 Le terme français désignant la pratique consistant à rendre les textes européens plus longs pour les adapter au cadre national est «dentelle».

| PROBLÈMES (CONSTATS)   | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)   |
|--|---|
| <b>MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE SERVICES</b>  |   |
| Interprétation fragmentée et mise en œuvre incomplète de la directive  | <p>Une mise en œuvre de qualité permet de relancer la croissance sans dépenses publiques</p> <p>Cohérence entre l'examen par des pairs (directive Services) et l'évaluation mutuelle (directive qualifications professionnelles)</p> <p>Identifier les domaines dans lesquels les États membres bloquent l'accès à certaines professions</p> <p>Opter pour la reconnaissance mutuelle lorsque l'harmonisation n'est pas d'application</p> <p>Tirer des enseignements des régions frontalières. La coopération transfrontalière offre souvent des modèles exploitables de bon fonctionnement du marché unique</p> <p>Procédures d'infractions rapides à mettre en œuvre lorsque des manquements sont identifiés</p>  |
| Les prestataires de services souffrent de pratiques discriminatoires injustifiées (nationalité, lieu de résidence)   | Les États membres doivent appliquer l'art. 20(2) de la directive  |
| Couverture d'assurance inadaptée pour les prestataires de services dans un contexte transfrontalier  | <p>Dialogue entre acteurs <sup>37</sup></p> <p>Les dispositions de la directive doivent être appliquées correctement sur le terrain («agir comme convenu»)</p>  |
| La décision d'abolir certaines restrictions (art. 15 et 16), qui peuvent se justifier dans un nombre limité de cas liés à l'intérêt général, est du ressort des États membres => zones grises/protectionnisme (83) | <p>Les gouvernements/autorités responsables doivent soumettre les règles et régimes d'autorisations nationaux à une véritable étude de proportionnalité</p> <p>Les approches volontaires ont montré leurs limites et il pourrait être plus judicieux de clarifier le concept de «proportionnalité» et ce que l'on entend exactement par «principe supérieur d'intérêt général»</p> <p>Débat sur les analyses de proportionnalité effectuées et sur la mesure dans laquelle les États membres ont exploité leur marge de manœuvre en maintenant des restrictions qui sont à tout le moins douteuses</p> <p>Les États membres doivent toujours respecter l'esprit d'une directive ou d'un règlement, éviter les ambiguïtés et s'abstenir d'ajouter des exigences (voir la dentelle), qui pourraient générer des coûts additionnels pour les entreprises</p> |

<sup>37</sup> Voir note de bas de page n° 10.

| PROBLÈMES (CONSTATS)   | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)  |
|--|--|
| <b>MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE SERVICES</b>  |  |
| Bien que son champ d'application soit étendu, la directive Services ne couvre pas un certain nombre d'exigences importantes qui affectent directement les prestataires de services   | <p>La Commission devrait mener une analyse plus détaillée des aspects pratiques, y compris des obstacles persistants, du marché des services en général et des véritables besoins sur le terrain (83)</p> <p>Une telle analyse devrait également tenir compte des domaines non couverts par la directive Services tels que les qualifications professionnelles, le détachement des travailleurs, la directive sur le commerce électronique, les règles relatives à la protection des consommateurs en ce qui concerne la loi applicable (Rome 1 et Rome 2 <sup>38</sup>) ou la jurisprudence des tribunaux (règlement Bruxelles I) (83)</p> <p>Adopter une approche véritablement européenne en matière de services (83)</p>   |
| Manque de pression sur les États membres dans le sens de plus de cohérence, de convergence, de sens de l'intérêt général, etc.   | <p>Réintroduire la formule de rapports en bonne et due forme que la Commission (DG MARKT) avait présentés (en 2009 et 2010) grâce à des «notes d'information» publiques, détaillées et régulières, destinées au Conseil Compétitivité (et au Parlement européen) sur «l'état de la mise en œuvre de la directive Services» (83)</p> <p>Ces rapports actualisés devraient porter essentiellement sur l'état du marché unique des services (84)</p> <p>Au-delà des seules informations quantitatives, ces rapports devraient aussi inclure les constats relatifs au fonctionnement du marché des services dans la pratique, aux obstacles et problèmes auxquels les entreprises et les consommateurs sont confrontés. Ils devraient en outre induire une plus grande transparence sur les questions en suspens et mieux promouvoir les progrès réalisés (84)</p> |
| L'absence d'un véritable sens du marché unique couvrant aussi bien les domaines relevant de la directive Services que ceux qu'elle ne couvre pas <sup>39</sup>   | <p>Approche intégrée du marché unique grâce à un instrument horizontal (83)</p> <p>Cohérence entre la directive Services et les autres directives et initiatives communautaires (approche intégrée ou holistique) (84)</p>   |
| <b>PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES <sup>40</sup></b>  |  |
| Le parti pris de la Commission européenne facilitant l'accès aux professions réglementées (c.-à-d. une sorte de dérégulation) pourrait mettre en danger un nombre de secteurs d'activités, y compris le secteur de la construction | Réglementer signifie renforcer le contrôle (29)  |
| Il pourrait en outre rendre diffuses les différences entre les professions et les responsabilités qui y sont associées, ce qui risque miner la confiance du public envers les prestataires de services                             |  |
| Méfiance à l'égard de la déréglementation dans certains secteurs, y compris le secteur de la déréglementation  | Une mise en œuvre effective de la nouvelle directive pour la reconnaissance des qualifications professionnelles  |
| Les professions réglementées varient entre États membres (38)  |  |

<sup>38</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/judicial\\_cooperation\\_in\\_civil\\_matters/116027\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_civil_matters/116027_en.htm).

<sup>39</sup> Les services de sécurité privée, les transports urbains, les services de taxi, les services de soins de santé, les services sociaux et les agences de travail intérimaire. L'attention est également attirée sur d'autres aspects tels l'absence de reconnaissance des qualifications professionnelles, le nombre de professions réglementées et les spécialisations, la double assurance, l'absence de reconnaissance mutuelle ainsi que les normes nationales conflictuelles.

<sup>40</sup> Voir à ce sujet l'évaluation par la Commission européenne des obstacles à l'accès aux professions réglementées: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-897\\_en.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-897_en.htm?locale=FR).

| PROBLÈMES (CONSTATS)   | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)   |
|--|---|
| <b>SERVICES DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR</b>   |   |
| L'absence d'un marché intégré pour les services explique en partie la différence de productivité entre les États-Unis et l'UE depuis ces 20 dernières années   | Supprimer les barrières créées par des réglementations nationales coûteuses (78)  |
| Les marchés de service tendent à être très réglementés. On observe aussi de nombreuses divergences nationales qui entravent à la libre circulation des services  |   |
| Échec des prestataires de services dans la mise en œuvre de nouvelles méthodes d'organisation qui maximisent les bénéfices des nouvelles technologies  |   |
| La directive laisse trop de liberté au gouvernement pour décider de ce que constitue une barrière à l'établissement ou une barrière à la circulation des services. Ces barrières sont souvent justifiées en ce qu'elles sont «proportionnées» (78) | L'exercice d'évaluation mutuelle devrait devenir une revue permanente des réglementations de service pour encourager les autorités de régulation à se débarrasser des règles superflues et à avoir confiance dans les règles de chacun    |
| Des dysfonctionnements dans les marchés de services portent atteinte à la capacité de l'euro à absorber les chocs monétaires et au fonctionnement propre de l'union monétaire (79)   |   |
| Les barrières dans les services sont plus nombreuses que pour les biens, les négociations y sont peu nombreuses et sélectives alors que les PME peuvent rencontrer un problème vis à vis de la liberté d'établissement (79)                        |   |
| L'enlèvement des barrières intra-communautaires dépend de l'abolition ou de la réforme des réglementations nationales sur les services (79)  | Cela implique une réforme profonde des services au niveau national pour des marchés de services plus compétitifs et fonctionnant mieux à l'échelle européenne, ce qui est essentiel et beaucoup plus important pour la croissance de l'UE |

| PROBLÈMES (CONSTATS)  | SOLUTIONS PROPOSÉES (RECOMMANDATIONS)  |
|---|--|
| <b>SERVICES DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR</b>  |  |
| Les services souffrent d'une réglementation disparate ou variée entre États membres <sup>41</sup> (79)  |  |
| Ce que l'on gagnerait à avoir un marché intérieur des services entièrement intégré au niveau européen (ce qui impliquerait d'aller bien au-delà de l'harmonisation horizontale de la directive Services) est souvent mal perçu (79)   | Dans le secteur des services financiers, les nouvelles estimations ne semblent pas être encore disponibles, alors que dans le réseau industriel, il y a seulement eu certaines tentatives ad-hoc; dans les services professionnels, il n'y a pas d'estimations fiables non plus. Dans ces trois domaines, il n'y a pas de véritable marché unique ce qui suggère que les gains seraient considérables; les gains économiques cumulés de la directive Service commencent seulement à être perçus et les gains à long et moyen terme apportent certainement plusieurs points au PIB européens, si ce n'est plus. Si l'on ajoute les bénéfices d'une harmonisation des réglementations des services plus étendue, les gains seront même plus élevés |
| Recueillir les gains d'un meilleur fonctionnement des marchés des services n'est pas toujours une question de compétitivité (80)  |  |
| Les règles du marché intérieur ne sont pas entièrement mises en œuvre <sup>42</sup> ; des charges administratives, procédurales, et de mise en œuvre défectueuse entravent la libre circulation des services transfrontaliers pour les professionnels (97)                                  | Cela requiert des investissements en termes d'infrastructures considérables (gaz, électricité, chemins de fer et internet) sur une longue période à travers l'UE. Le cas unique est celui du marché unique numérique coordonné à un plus large Agenda numérique  |
| <b>SURVEILLANCE DU MARCHÉ</b>   |  |
| Un environnement presque sans aucune pénalité encourageant les pratiques frauduleuses et criminelles  | Exclusion du marché (27)<br>Imposer des sanctions et des amendes plus élevées (19)   |
| La complexité du marché rend les contrôles par les autorités publiques difficiles tout en facilitant les comportements frauduleux des firmes qui contournent la loi ou qui arrivent à échapper à toute forme de responsabilité  | Se pencher d'urgence sur la question des agences multinationales de travail et d'intérim (46)  |
| Certaines corrélations entre la baisse de la présence des autorités publiques (p. ex. due au manque de ressources ou d'engagement politique) dans les domaines où des directions sont généralement données, et la détérioration des conditions générales du travail, de la vie et du marché | Visibilité des autorités publiques ainsi qu'une meilleure coopération entre les administrations au niveau national et transfrontalier (26)<br>Développement de solutions d'administration en ligne   |

41 «Cette 'hétérogénéité en matière de réglementation' peut s'avérer très coûteuse pour les entreprises qui ont une activité européenne: pour chaque pays, des frais d'entrée seront encourus séparément, qui devront être amortis avant que l'investissement et l'entrée sur le territoire concerné ne produise le moindre bénéfice. Ce type de frais d'entrée récurrents est extrêmement décourageant pour les PME dans le domaine des services, et n'est pas non plus positive pour de nombreux autres prestataires (...). Une réduction limitée de cette hétérogénéité en matière de réglementation au sein de l'OCDE est déjà un facteur d'augmentations substantielles des IDE entrants.» Rapport spécial du CEPS n° 67, p. 17 (disponible uniquement en anglais).

42 Voir catalogue de l'OMU sur les Obstacles au marché unique européen, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.publications&itemCode=24626>.

43 Notamment la diminution du nombre d'inspecteurs du travail, des points de contacts des services publics, etc. D'une manière générale, le principe «toujours moins de personnel pour des tâches toujours plus complexes» semble s'appliquer.

# Annexe

## OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE

Le CESE souhaite refléter correctement la situation actuelle et dresser une liste des mesures (proposées ou à proposer) qu'il convient de mettre en œuvre de manière résolue si l'on veut remédier aux dysfonctionnements. Ces constats émanent<sup>44</sup>:

- de l'étude des documents et des informations provenant de diverses sources (institutions, presse, milieu universitaires, partenaires sociaux, groupements d'intérêts, groupes de réflexion, etc.);
- des discussions menées par une délégation de membres du CESE<sup>45</sup> avec les partenaires sociaux de la construction et les pouvoirs publics de 6 États membres (Allemagne, Belgique, France, Pologne, Portugal et Roumanie) et à Bruxelles avec les partenaires sociaux européens, les institutions et les groupes de réflexion;
- des avis du Comité économique et social européen sur des thèmes pertinents.

Pour diverses raisons<sup>46</sup>, des divergences peuvent apparaître entre les obstacles ressentis et la situation exacte sur le terrain (l'on pourrait dire que nous observons une cible mouvante!). Cependant, ce rapport vise à proposer aux décideurs politiques un certain nombre de solutions possibles.

## LES DIRECTIVES EN BREF

| Objet de la directive Services<br>(2006/123/EC)  | Objet de la directive sur le détachement des travailleurs<br>(96/71/EC)  | Objet de la directive d'exécution<br>(COM (2012) 0131) <sup>47</sup>  |
|--|--|---|
| • Faciliter la liberté d'établissement des prestataires de services et la liberté de prestation de services entre les États membres tout en maintenant un haut niveau de qualité des services. | Faciliter la prestation de services transfrontaliers tout en garantissant la protection des droits et des conditions de travail des travailleurs détachés dans l'ensemble de l'Union européenne. | • Permettre une application à la fois meilleure et plus homogène de la Directive 96/71/EC, notamment grâce à des mesures visant à prévenir, éviter et combattre tout contournement ou violation des règles applicables. |

44 L'évaluation des réponses au questionnaire sera ajoutée ultérieurement au rapport sous forme d'annexe.

45 Membres de l'Observatoire du marché unique: Ivan VOLEŠ, Ulrich SCHRÖDER (Groupe I), Christoph LECHNER, Martin SIECKER, président de la Section pour le Marché unique, production et consommation (tous deux du Groupe II), Jorge PEGADO LIZ (Groupe III). Membres de l'Observatoire du marché du travail (OMT): Ana BONTEA (Groupe I), Denis MEYNENT (Groupe II, vice-président de l'OMT), Eugen LUCAN (Groupe III).

46 Les problèmes constatés peuvent être propres à certains intérêts économiques, les contextes nationaux différent, etc.

47 Vote au Parlement européen, Commission emploi et affaires sociales, le 18 mars 2014. Voir aussi note de bas de page no 52.

| Objet de la directive Services<br>(2006/123/EC)  | Objet de la directive sur le détachement des travailleurs<br>(96/71/EC) | Objet de la directive d'exécution<br>(COM (2012) 0131) <sup>47</sup>  |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplifier les procédures administratives.</li> <li>• Éliminer les exigences discriminatoires, inutiles ou disproportionnées.</li> <li>• Renforcer la coopération administrative entre États membres.</li> <li>• Renforcer les droits des consommateurs.</li> </ul> |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir le respect d'un niveau adéquat de protection des droits des travailleurs détachés, notamment de l'application des termes et conditions d'emploi en vigueur sur le lieu de prestation de service, tout en facilitant la libre prestation de services et en favorisant la libre concurrence loyale entre prestataires.</li> </ul> |

## LA DIRECTIVE SERVICES

La directive établit un cadre juridique général favorisant l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires de services ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé de ceux-ci. Elle repose sur les quatre piliers suivants:

- faciliter la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services au sein de l'UE;
- renforcer les droits des destinataires des services en tant qu'utilisateurs de ces services;
- promouvoir la qualité des services;
- établir une coopération administrative effective entre les États membres.

La directive établit un cadre juridique général pour tout service fourni contre rémunération économique (à l'exception des secteurs exclus) tout en tenant compte de la spécificité de certaines activités ou professions.

Elle couvre des secteurs tels que l'industrie de la **construction** et l'artisanat (...), la plupart des **professions réglementées** (avocats, architectes, ingénieurs et comptables par exemple).<sup>48</sup>

L'article 17<sup>49</sup> de cette directive stipule que l'article 16 «Les États membres respectent le droit des prestataires de fournir des services dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont établis. L'État membre dans lequel le service est fourni garantit le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur son territoire» **ne s'applique pas (...) aux matières couvertes par la directive 96/71/EC** (directive détachement).

## LA DIRECTIVE DÉTACHEMENT

Dans le secteur de la construction, les conditions fondamentales d'emploi fixées par les conventions collectives et par la législation sont d'application.<sup>50</sup>

- les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos;
- la durée minimale des congés annuels payés;
- les taux de salaire minimum\*, y compris ceux majorés pour les heures supplémentaires;
- les conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment par des entreprises de travail intérimaire<sup>51</sup>;
- la santé, la sécurité et l'hygiène au travail;
- les mesures protectrices applicables aux conditions de travail des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants et des jeunes;
- l'égalité de traitement entre hommes et femmes ainsi que d'autres dispositions en matière de non-discrimination.

\* Aux fins de la directive, la notion de taux de salaire minimum est définie par la législation nationale et/ou les pratiques de l'État membre dans lequel le travailleur est détaché.

48 L'on peut également citer le commerce de détail, les services aux entreprises (entretien de bureaux, conseil de gestion et publicité par exemple), le tourisme, l'immobilier, l'éducation privée.

49 L'article 17.6 précise que l'Article 16 ne s'applique pas «aux matières couvertes par le titre II de la directive 2005/36/CE ainsi qu'aux exigences en vigueur dans l'État membre où le service est fourni, qui réservent une activité à une profession particulière.»

50 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>.

51 Voir Directive 2008/104/CE relative au travail intérimaire.

## LA DIRECTIVE D'EXÉCUTION

L'objet de cette directive était d'améliorer la mise en œuvre et l'application de la directive relative aux travailleurs détachés.

### Article 4 - Détermination du caractère véritable du détachement et prévention des abus et contournements<sup>52</sup>

1. Aux fins de la mise en œuvre, de l'application et de l'exécution de la directive 96/71/CE, les autorités compétentes procèdent à une évaluation globale de tous les éléments de fait qui sont jugés nécessaires, y compris, en particulier, ceux qui figurent aux paragraphes 2 et 3 du présent article. Ces éléments sont destinés à assister les autorités compétentes lors des vérifications et des contrôles et lorsqu'elles ont des raisons de penser qu'un travailleur ne peut être considéré comme étant détaché au sens de la directive 96/71/CE. Ces éléments fournissent des indications dans l'évaluation globale qu'il convient d'effectuer et ne sont donc pas appréciés isolément.

2. Afin de déterminer si une entreprise exerce réellement des activités substantielles, autres que celles relevant uniquement de la gestion interne ou administrative, les autorités compétentes procèdent à une évaluation globale, portant sur une période prolongée, de tous les éléments de fait caractérisant les activités exercées par une entreprise dans l'État membre dans lequel elle est établie et, au besoin, dans l'État membre d'accueil. Ces éléments peuvent comporter notamment:

a) le lieu où sont implantés le siège statutaire et l'administration centrale de l'entreprise, où elle a des bureaux, paye des impôts et des cotisations sociales, et, le cas échéant, en conformité avec le droit national, est autorisée à exercer son activité ou est affiliée à la chambre de commerce ou à des organismes professionnels;

b) le lieu de recrutement des travailleurs détachés et le lieu d'où ils sont détachés;

c) le droit applicable aux contrats conclus par l'entreprise avec ses salariés, d'une part, et avec ses clients, d'autre part;

d) le lieu où l'entreprise exerce l'essentiel de son activité commerciale et où elle emploie du personnel administratif;

e) le nombre anormalement réduit de contrats exécutés et/ou le montant du chiffre d'affaires réalisé dans l'État membre d'établissement, en tenant compte de la situation particulière que connaissent, entre autres, les entreprises nouvellement constituées et les PME.

3. Afin d'apprécier si un travailleur détaché accomplit temporairement son travail dans un État membre autre que celui dans lequel il travaille habituellement, il convient d'examiner tous les éléments de fait qui caractérisent ses tâches et sa situation. Ces éléments peuvent comprendre notamment:

a) les tâches sont accomplies dans un autre État membre pour une durée limitée;

b) la date à laquelle le détachement commence;

c) le travailleur est détaché dans un État membre autre que celui dans lequel ou depuis lequel il accomplit habituellement son travail, conformément au règlement (CE) n° 593/2008 et/ou à la convention de Rome;

d) le travailleur détaché retourne ou est censé reprendre son activité dans l'État membre à partir duquel il a été détaché après l'achèvement des travaux ou au terme de la prestation de services pour lesquels il a été détaché;

52 Article 4 de la résolution législative du Parlement européen adoptée le 16 avril 2014 (P7\_TA-PROV(2014)0415, édition provisoire).

e) la nature des activités;

f) le voyage, la nourriture et l'hébergement sont assurés ou pris en charge par l'employeur détachant le travailleur et, le cas échéant, la manière dont ils sont assurés ou les modalités de leur prise en charge;

g) toute période antérieure au cours de laquelle le poste a été occupé par le même ou un autre travailleur (détaché).

4. Le non-respect d'un ou de plusieurs des éléments factuels établis aux paragraphes 2 et 3 n'entraîne pas automatiquement l'exclusion de la situation considérée de la qualification de détachement. L'appréciation de ces éléments est adaptée à chaque cas particulier et tient compte des particularités de la situation.

5. Les éléments visés au présent article employés par les autorités compétentes dans l'évaluation globale effectuée pour déterminer si une situation constitue un détachement véritable peuvent aussi être pris en compte pour déterminer si une personne relève de la définition applicable de travailleur prévue à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 96/71/CE. Les États membres devraient s'appuyer notamment sur les faits relatifs à la prestation de travail, à la subordination et à la rémunération du travailleur, quelle que soit la qualification de la relation dans tout accord, qu'il soit contractuel ou non, ayant pu être conclu entre les parties.

## LES AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN SUR LES DIRECTIVES

Le CESE a adopté un certain nombre d'avis sur les services et le détachement. Dans son avis sur la dimension sociale et environnementale du marché unique<sup>53</sup>, il insistait sur le fait que «l'intégration professionnelle constitue la meilleure protection contre l'exclusion sociale». Sur ce point, l'on peut ajouter que, si le marché est international par définition, le social reste une prérogative nationale. Ceci soulève dès lors la question de la cohérence d'ensemble du marché unique: les politiques européennes visant l'intégration seront problématiques (ou manqueront leur but) en l'absence d'une base transfrontalière homogène. Dans son avis sur le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services<sup>54</sup>, le CESE avait appelé à renforcer les règles relatives au détachement de travailleurs, en clarifiant et en améliorant notamment les dispositions de la directive y afférente, ainsi qu'en renforçant la coopération entre les autorités des États membres. Il ajoutait qu'il s'imposait «de centrer les efforts sur une meilleure application et sur une coopération administrative efficace entre les États membres», en particulier afin d'éviter des coûts administratifs inutiles. «Afin de promouvoir la prestation transnationale de services dans un environnement concurrentiel équitable, il importe d'assurer l'égalité des conditions d'emploi minimales conformément aux législations et aux conventions collectives nationales.»

Dans ses avis sur la Dimension sociale du marché unique<sup>55</sup> et sur l'Acte pour le marché unique – Douze leviers<sup>56</sup>, le CESE a abordé la question des arrêts de la Cour européenne de Justice sur la directive relative au détachement des travailleurs:

- clarifier et améliorer les dispositions de la directive relative au détachement des travailleurs;
- rendre la coopération entre les autorités des États membres plus efficace;
- mettre en œuvre le principe de non-discrimination en matière d'emploi et de rémunération;
- consulter les partenaires sociaux;
- supprimer la discrimination des entreprises dans le marché unique.

53 CESE 36/2009, JO C 182, 4.8.2009, p. 1.

54 CESE 1387/2012, JO C 351, 15.11.2012, p. 61.

55 CESE 970/2010, JO C 44, 11.2.2011, p. 90.

56 CESE 1583/2011, JO C 24, 28.1.2012, p. 99.

| AVIS PERTINENTS DU CESE  |   |                          |
|--|---|--------------------------|
| AVIS CESE  | RÉFÉRENCE                                       | RAPPORTEUR               |
| La directive Services  | CESE 137/2005,<br>JO C 221, 8.9.2005, p. 113    | A. METZLER<br>E. EHNMARK |
| Marché intérieur des services – Exigences pour le marché du travail et la protection des consommateurs         | CESE 793/2007,<br>JO C 175, 27.7.2007, p. 14    | K. ALLEWELDT             |
| La dimension sociale et environnementale du marché intérieur   | CESE 36/2009,<br>JO C 182, 4.8.2009, p. 1       | A. ADAMCZYK              |
| La dimension sociale du marché intérieur   | CESE 970/2010,<br>JO C 44, 11.2.2011, p. 90     | T. JANSON                |
| Marché unique des services   | CESE 1161/2011,<br>JO C 318, 29.10.2011, p. 109 | M. SIECKER               |
| Qualifications professionnelles  | CESE 1046/2012<br>JO C 191, 29.6.2012, p. 103   | A. METZLER               |
| Détachement des travailleurs   | CESE 1387/2012,<br>JO C 351, 15.11.2012, p. 61  | T. JANSON                |
| Label social européen  | CESE 1820/2012,<br>JO C 76, 14.3.2013, p. 20    | A. RODERT                |
| L'abus du statut de travailleur indépendant  | CESE 2063/2012<br>JO C 161, 6.6.2013, p. 14     | M. SIECKER               |
| Nouvelles tendances du travail indépendant: le cas particulier du travail indépendant économiquement dépendant | CESE 639/2010,<br>JO C 18, 19.1.2011, p. 44     | J.M. ZUFIAUR NARVAIZA    |
| Compétitivité durable du secteur de la construction  | CESE 2295/2012,<br>JO C 198, 10.7.2013, p. 45   | L. PLOSCEANU             |

| AVIS CONNEXES DU CESE  |  |                                      |
|--|--|--------------------------------------|
| AVIS CESE  | RÉFÉRENCE                                      | RAPPORTEURS                          |
| L'acte pour le marché unique – Déterminer les mesures manquantes                                   | CESE 3154/2013,<br>JO C 67, 6.3.2014, p. 53    | B. FEDERSPIEL, I. VOLEŠ & M. SIECKER |
| L'acte pour le marché unique II – Ensemble pour une nouvelle croissance                            | CESE 2039/2012,<br>JO C 76, 14.3.2013, p. 24   | M. SIECKER, I. VOLEŠ & B. FEDERSPIEL |
| L'acte pour le marché unique – Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance | CESE 1583/2011,<br>JO C 24, 28.1.2012, p. 99   | I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER |
| Actions-clés pour un Acte du marché unique II  | CESE 1575/2012,<br>JO C 299, 4.10.2012, p. 165 | I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER |
| Vers un Acte pour le marché unique – Pour une économie sociale de marché hautement compétitive     | CESE 525/2011<br>JO C 132, 3.5.2011, p. 47     | I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER |
| Un partenariat pour aider les PME à exploiter les possibilités du marché mondial                   | CESE 1293/2012,<br>JO C 229, 31.7.2012, p. 49  | I. VOLEŠ                             |
| Pour une perspective citoyenne et humaniste de la politique du marché intérieur                    | CESE 466/2012,<br>JO C 143, 22.5.2012, p. 17   | J. PEGADO LIZ                        |



**Comité économique et social européen**

Rue Belliard 99  
1040 Bruxelles  
BELGIQUE

Responsable d'édition: unité "Visites et Publications"  
EESC-2014-22-FR  
[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)



© Union européenne, 2014  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.



QE-01-14-462-FR-C  
ISBN 978-92-830-2298-5  
doi:10.2864/61188

FR