

Les Analyses du Centre Jean Gol



Analyse : Le Dumping Social

Jean-François Bairiot

Novembre 2015

Administrateur délégué : Richard Miller

Directrice : Laurence Glautier

Directeur scientifique : Corentin de Salle

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles

Tél. : 02.500.50.40

cjg@cjg.be

Analyse :

Le Dumping Social

1. Contexte

L'application du principe européen de libre prestation de services met de nombreux secteurs belges sous pression. Le détachement de travailleurs peut conduire en effet à des situations de distorsion de concurrence et de fraude sociale. Le secteur de la construction, du transport ou encore du nettoyage souffrent de la concurrence des faibles coûts de la main-d'œuvre européenne. Certaines entreprises d'intérim (de pays de l'Est notamment), utilisent des mécanismes frauduleux pour détacher du personnel sur les chantiers ou dans le transport. Cette pratique donne lieu à un nombre considérable de fraudes. À titre indicatif, de 2009 à 2011, 120.000 travailleurs supplémentaires ont été enregistrés dans notre pays. Lors des contrôles, les services d'inspection ont détecté des entreprises qui payent leurs ouvriers 2,9€ de l'heure, alors qu'en Belgique, le salaire minimum dans la construction est de 13€ de l'heure.

Il en résulte un dumping social et une concurrence déloyale ainsi que d'importantes pertes d'emplois. Ainsi, En 2 ans le secteur de la construction a perdu 12.400 emplois. Depuis 2008, le secteur du transport a également perdu 6.000 emplois.

2. Cadre législatif européen

2.1. La directive « détachement » 96/71/CE

Cette directive précise les conditions de travail applicables aux travailleurs « détachés » dans un autre état en vue d'y exécuter, à titre temporaire, une prestation de service. Elle fixe également un certain nombre de conditions de travail et d'emploi minimales en vigueur dans l'état membre d'accueil s'appliquant également aux travailleurs détachés. Il s'agit des périodes maximales de repos, de la durée minimale des congés annuels payés, de règles de santé, sécurité et hygiène au travail,...

L'objectif de la directive est de faciliter la prestation de services transfrontaliers et de protéger les droits des travailleurs :

- Le travailleur est considéré comme détaché lorsqu'il travaille dans un Etat membre de l'UE car son employeur l'envoie provisoirement poursuivre ses fonctions dans cet Etat membre.
- Ce détachement est opérable pour une période de 6 mois, renouvelable une fois.
- Le travailleur reste affilié au système de sécurité sociale du pays d'origine.

Cette directive entrée en vigueur en 1999 couvre les employés envoyés dans un autre État membre dans trois cas:

- lorsqu'un employeur détache un travailleur vers un autre État membre pour son compte et sous sa direction, dans le cadre d'un contrat conclu entre l'employeur et l'autre partie, située dans cet État, pour laquelle les services doivent être effectués;

- lorsqu'un employeur détache un travailleur vers un établissement ou une entreprise appartenant au même groupe et situé(e) sur le territoire d'un État membre;
- lorsqu'un employeur, en tant qu'agence d'intérim ou que bureau de placement, loue les services d'un travailleur à une entreprise cliente implantée ou opérant dans un autre État membre.

2.2. La directive d'exécution 2013

La directive d'exécution a été élaborée pour remédier à la mauvaise application de la directive détachement 96/71/CE. Elle comprend des mesures relatives au contrôle du respect des dispositions applicables, à la coopération administrative, l'introduction de sanctions et l'accès à l'information.

2.3. Une législation contestée

La directive telle qu'appliquée au sein de l'UE engendre certains problèmes :

- elle n'est pas adaptée à une Europe à 28 États membres dont les écarts de développement économique avec les nouveaux EM sont importants ;
- elle ne prévoit aucune mesure transitoire pour la libre prestation de services. On est passé de détachements d'entreprises « réelles » à des détachements réalisés par des entreprises « boîtes aux lettres » ;
- il existe un manque de contrôle effectif et de coordination des informations ou échanges systématiques d'information ;
- le droit communautaire ne prévoit pas d'harmonisation des législations en matière de droits des travailleurs mobiles, mais plus exactement une coordination des régimes internes afin de préserver la libre circulation.

De nombreuses dérives sont apparues mettant à mal de nombreux secteurs d'activités : la construction, le nettoyage ou encore le transport souffrent du dumping social et de la forte concurrence d'entreprises issues de pays où le coût salarial est sensiblement plus faible. Les manquements de la réglementation européenne actuelle engendrent une concurrence déloyale. La directive d'exécution, telle qu'elle est prévue, ne propose pas de mesures efficaces et dissuasives pour lutter contre la fraude ou prévenir les abus, le détournement ou le contournement de la législation.

3. Cadre législatif belge

En réponse aux problèmes engendrés par la législation européenne, un cadre législatif belge a été mis en place afin d'en atténuer les effets.

3.1. La disposition « anti-abus » :

3.1.1. Contours

Les travailleurs qui travaillent temporairement à l'étranger doivent recevoir le salaire minimum, respecter le temps de travail et les prévisions en matière de santé et de sécurité en vigueur dans le pays hôte. C'est ce que prévoit la directive "Détachement des travailleurs". Les cotisations de sécurité sociale restent dues dans le pays d'origine. Ces travailleurs doivent pouvoir présenter une "attestation A1" émise par l'État membre où les cotisations sociales sont payées et qui prouve que l'intéressé est en règle avec la sécurité sociale. Quand le pays hôte soupçonne une fraude à cette attestation, il doit prendre contact avec le pays émetteur. Les articles 23 et 24 de la loi-programme

du 27 décembre 2012 stipulent que les autorités belges (les juges nationaux, une institution publique de sécurité sociale ou un inspecteur social) peuvent, en cas de suspicion de fraude, soumettre une personne « détachée » en Belgique à la législation sociale belge, même lorsque l'intéressé dispose d'une attestation A1 délivrée par un organe d'un autre État membre.

3.1.2. Contestation de la Commission européenne :

Dans son avis motivé, la Commission européenne déclare que la disposition sociale belge anti-abus va trop loin, car elle influence les règles européennes de mise en œuvre relatives au détachement.

Le Gouvernement belge a fourni une réponse à la mise en demeure. L'argumentation développée est la suivante :

- l'article 24 incriminé qui admet la possibilité d'un assujettissement à la législation belge de sécurité sociale prévoit toutefois que cet assujettissement se fera conformément aux normes européennes, l'article renvoyant explicitement aux dispositions réglementaires et administratives européennes et notamment aux procédures de conciliation prévues dans les règlements précités ;
- la Belgique, dans le traitement des dossiers n'a, à ce jour, pas une seule fois procédé à un double assujettissement et, dans un souci de bonne administration, a décidé dès l'enclenchement de la procédure en infraction de suspendre temporairement l'application de ces mesures.

3.1.3. Conséquences du rejet de l'argumentation belge :

La Belgique devra prendre toutes les mesures nécessaires pour exécuter l'arrêt. Le législateur fédéral belge devra donc sans doute supprimer ou adapter les articles litigieux. Les institutions administratives compétentes et les juges ne pourront plus appliquer les articles litigieux non plus ou ils pourront seulement les appliquer dans les limites de ce qui est précisé dans l'arrêt de la Cour de Justice.

Si la Belgique ne prenait pas les mesures nécessaires pour exécuter un arrêt de non-respect (par exemple si le législateur fédéral ne supprimait pas les articles litigieux ou n'adaptait pas le texte de ces articles), la Commission pourrait lancer une nouvelle procédure d'infraction et pourrait infliger le paiement d'une amende ou d'une astreinte.

4. Plan Borsus/Tommelein pour une concurrence loyale dans la construction

Face à la situation dans le secteur de la construction, un plan d'action a été proposé par le cabinet du Ministre des PME, Classes moyennes et indépendants, Willy Borsus ainsi que par celui du Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la fraude sociale Bart Tommelein.

Ce dernier comprend 40 mesures qui s'inscrivent dans trois grands axes :

- Mesures Nationales
- Mesures Benelux et pays voisins
- Mesures européennes

4.1. Mesures nationales

Une attention particulière sera portée au renforcement du contrôle et de la transparence, avec par exemple :

- Des contrôles ciblés afin de détecter les mécanismes de fraude transfrontalière. Pour cela, il est nécessaire que les inspecteurs sociaux disposent des outils adéquats, comme le datamining et l'information concernant les présences sur les chantiers ;
- l'identification des personnes présentes sur un chantier doit être plus systématique (badge). Le nombre de sous-traitants dans la chaîne de sous-traitance sera également limité à deux maillons ;
- davantage de contrôles seront effectués sur les entreprises étrangères de travail intérimaire et de détachement actives sur le marché belge et, par extension, sur toutes les formes illégales de mise à disposition de personnel. Au plan fédéral, le recours abusif aux possibilités légales de mise à disposition seront mieux contrôlés ;
- la détection au moyen du datamatching et du datamining des sociétés de constructions dans lesquelles il est fait appel au chômage économique temporaire en Belgique pour ensuite faire exécuter le travail par des travailleurs étrangers (temporaires) ;
- ...

Une simplification et évaluation de la législation existante seront mises en œuvre, avec par exemple :

- L'évaluation de la loi sur la nature des relations de travail par les partenaires sociaux de la commission paritaire 124 ;
- l'évaluation de la législation et des accords aux niveaux national et régional dans le cadre des adjudications publiques afin de lutter contre le dumping social dans ce contexte. Il sera examiné avec le cabinet du Premier ministre, qui est compétent pour les adjudications publiques, comment éviter les prix abusivement bas et comment les prix bas doivent être mieux motivés ;
- l'amélioration des données de la Banque Carrefour des Entreprises.
- ...

Un échange d'informations et une mise en place de mesures d'accompagnement, avec notamment:

- La création d'un point de contact central pour la fraude sociale d'ici au 01/09/2015. L'objectif est d'améliorer les processus internes entre le SIRS, l'organisme coupole, et les différents services d'inspection sociale ;
- le lancement d'une campagne de sensibilisation auprès des citoyens et des autorités sur le dumping social dans le secteur de la construction. Cette campagne fournira des informations sur ce qui est légal ou ne l'est pas et sur la manière de travailler légalement ;
- une concertation avec les Régions pour octroyer les réductions d'impôt et les subsides à la rénovation, à l'isolation, etc. uniquement aux particuliers et aux entreprises qui collaborent avec des entrepreneurs sans dettes fiscales ou sociales au moment de la clôture du contrat.

Une prise en compte des coûts salariaux nationaux :

- Une baisse importante des coûts salariaux dans le secteur de la construction est indispensable pour permettre aux entreprises de construction belge, qui veulent continuer d'occuper leur propre main-d'œuvre, de rétablir un seuil de compétitivité suffisant et de résister ainsi à la concurrence des entreprises étrangères en provenance de pays EU où les charges salariales sont bien moins élevées qu'en Belgique.
- Une analyse, notamment comparative, montre que le coût salarial des entreprises de construction belges doit diminuer d'au moins 6 € par heure prestée pour atteindre le seuil de compétitivité minimum.

- Une réduction du coût doit être mise en œuvre, selon les partenaires sociaux sous la forme d'un régime propre au secteur de la construction, compatible avec les principes du droit européen. Le financement du régime propre de réduction des charges doit faire l'objet d'une concertation approfondie entre le gouvernement et le secteur de la construction.

Dans ce contexte, il conviendra de prendre notamment en compte les effets positifs en termes de recettes nouvelles pour l'Etat de l'application des mesures inscrites dans ce plan.

4.2. Mesures Benelux

La problématique du secteur du travail intérimaire (spécifiquement néerlandais, via le détachement par des sociétés d'intérim non agréées) sera examinée avec les Pays-Bas et le Luxembourg, en ce qui concerne le droit du travail, la sécurité sociale et l'agrément des sociétés d'intérim. En attendant une modification du règlement européen en matière de sécurité sociale, on examinera s'il peut être défini au moyen d'accords bilatéraux volontaires que deux pays, dans le cadre de détachements, peuvent, dans des cas à préciser plus avant, percevoir et reverser mutuellement des cotisations sociales au pays d'origine.

4.3. Mesures européennes

Au niveau européen, l'idée est défendue de différencier les délais de détachement entre le secteur de la construction et les autres secteurs. Vu l'attention spécifique accordée à la problématique du secteur de la construction dans la directive d'exécution, la directive européenne pourrait être adaptée pour imposer au secteur de la construction au sens strict une condition de détachement de 6 mois, qui serait renouvelable après un contrôle des conditions

.Le système d'une instance européenne de perception dans le domaine des cotisations sociales ou l'alternative de la perception dans le pays de travail et le reversement des cotisations sociales aux pays d'origine sont recommandées à la Commission européenne.

Une demande de modification du règlement européen en matière de sécurité sociale dans le sens où la demande préalable d'un formulaire A1 est un élément constitutif d'un détachement valide, en conservant le système de sécurité sociale de l'État membre d'origine. La délivrance d'un formulaire A1 doit avoir lieu préalablement à la demande de détachement et s'applique donc uniquement pour l'avenir.

5. Conclusion

La prise de position de la Commission européenne quant à l'application de la disposition « anti-abus » prévue par le Gouvernement belge est à regretter. Les PME et entrepreneurs lésés par l'application *stricto sensu* d'une législation européenne qui bien que sur des principes de libre circulation finit par avoir des effets dommageables sur la santé de certains secteurs de notre économie.

Lors de son accession au poste de commissaire européenne, Marianne Thyssen s'est déclarée disposée à évaluer l'impact de la directive de 1996 relative au détachement des travailleurs. Une solution durable qui puisse soulager le secteur cardinal des PME doit être trouvée.

Le prélèvement de charges sociales et fiscales ne peut compter sur une assiette sociale suffisante que si le poids du financement des dépenses publiques est équitablement réparti. Chaque citoyen et chaque entreprise se doit donc d'apporter sa contribution en respectant les règles légales.

L'occupation de travailleurs salariés et/ou indépendants doit se faire dans le respect du droit du travail et de la sécurité sociale afin de lutter contre la concurrence déloyale à l'égard des entreprises qui agissent de bonne foi. Une politique de contrôle et de sanctions adaptée, pourrait être mise en place, notamment par une meilleure identification des travailleurs sur le lieu de travail ou des contrôles plus stricts en la matière