

Avril 2025  
RAPPORT N°19.27



Institut des Études  
et de la Recherche  
sur le Droit et la Justice

# Une approche multi-niveau du travail détaché

## De la Commission européenne au plombier polonais

Sous la direction de

**Pierre-Édouard WEILL**





## Sous la direction de

**Pierre-Édouard WEILL,**

Université de Bretagne Occidentale, Lab-LEX EA 7480

## Membres de l'équipe

**Marco ROCCA,**

CNRS – Université de Strasbourg, DRES UMR 7354

**Pierre-Guillaume PRIGENT,**

Université de Bretagne Occidentale, LABERS EA 3149

**Sébastien MICHON,**

CNRS – Université de Strasbourg, SAGE UMR 7363

**Cécile HABLOT,**

Université de Bretagne Occidentale, Lab-LEX EA 7480

**Thomas VINCENT,**

Science Po Strasbourg



# SYNTHÈSE DU RAPPORT

## **Problématique et objectifs de la recherche**

Le « travail détaché » est un phénomène social, économique et juridique d'ampleur au cœur des débats contemporains sur la crise de la construction de l'Union européenne (UE). Cette expression désigne communément l'envoi temporaire d'un salarié d'une entreprise d'un État membre vers une entreprise d'un autre État membre, lequel demeure affilié au régime de sécurité sociale du pays d'origine. Cette recherche déploie une **approche multi-niveau de la régulation de cette forme majeure et controversée d'eupéanisation du marché du travail.**

Dès la fin des années 1980, l'intervention de sous-traitants portugais puis polonais en Allemagne, en France ou dans les pays du Benelux vient matérialiser le Marché commun des services, occasionnant une pression à la baisse sur les salaires. Dans les années 1990, cette forme de sous-traitance, qualifiée de « sauvage » par l'inspection du travail française, fait cependant l'objet d'une jurisprudence européenne favorable à son essor. En France, comme dans d'autres pays membres aux entreprises fortement utilisatrices de main-d'œuvre étrangère, l'accueil de salariés d'entreprises de l'Est et du Sud de l'UE s'impose comme alternative majeure aux demandes de permis de travail. Ce n'est toutefois qu'à partir du milieu des années 2000 que le travail détaché connaît un essor considérable. L'évolution de son cadre légal devient dès lors un enjeu politique important aux niveaux national et européen, mais aussi des régions les plus concernées, l'échelon local étant aussi celui de la mise en œuvre des réformes.

Les élargissements à l'Est de l'UE ont favorisé l'essor du travail détaché. En 2019, les détachements concernaient plus de 2 millions de salariés au sein de l'UE, contre moins de 500 000 en 2004. En France, deuxième pays d'accueil après l'Allemagne et devant la Belgique, on comptabilisait moins de 30 000 déclarations de détachement en 2004, contre plus de 675 300 en 2019, ces dernières impliquant environ 232 000 salariés, souvent en provenance des pays de l'Est et du Sud de l'UE, à commencer par la Pologne, la Roumanie et le Portugal. La pandémie de Covid-19 a interrompu cette hausse, même si des centaines de milliers de salariés détachés ont continué à circuler et travailler, y compris en période de confinement. L'année 2022 marque un retour à un niveau proche d'avant la crise sanitaire. Les salariés détachés constituent ainsi une proportion importante de la main-d'œuvre étrangère dans leurs pays de destination

principaux, notamment en France. Si leur présence quotidienne entre 2018 et 2022 correspond dans notre pays à environ 0,5% de la population active, on retrouve ces travailleurs détachés dans des secteurs très diversifiés. Derrière le mythe homogénéisant du « plombier polonais » apparu lors des débats sur la directive services de 2006 dite « Bolkestein » se déploie une mosaïque d'activités et de situations professionnelles, du cadre en mission de courte durée dans une filiale d'une firme multinationale à l'ouvrière agricole enchaînant les exploitations au fil des saisons.

Le travail détaché est souvent présenté comme une forme de délocalisation intérieure ou de *dumping* social à l'échelle européenne. Le recours au détachement participe en effet à la flexibilité du marché du travail, notamment à travers le jeu sur les différentiels de taux de cotisations des salariés entre États membres de l'UE. En France, le coût du travail détaché est de fait inférieur d'un tiers en moyenne à celui des salariés locaux des entreprises d'accueil aux fonctions et sur des sites comparables, et les travailleurs détachés acceptent un temps de travail hebdomadaire supérieur. Des entreprises dites « boîtes aux lettres », uniquement orientées vers le détachement de salariés à l'étranger, sont par ailleurs dénoncées. Si une directive européenne précise dès 1996 que les salariés détachés bénéficient d'un « noyau dur » de dispositions du droit du travail du pays d'accueil, des incertitudes juridiques favorisent le jeu avec les réglementations, voire leur contournement : les droits des salariés détachés ne sont pas toujours respectés et certains subissent de graves formes d'exploitation. L'essor du travail détaché, mais aussi des procédures engagées par l'inspection du travail ou les organismes de protection sociale, s'accompagne de critiques de la part d'organisations syndicales relayées politiquement dans les débats publics français ou européens.

À la faveur de l'intensification de ces débats corrélée à celle du recours des entreprises au travail détaché, son encadrement légal est progressivement renforcé aux niveaux européen et national. De nouveaux textes communautaires sont élaborés dans les années 2010. En mai 2014, une « directive d'exécution » du texte initial de 1996 vise à améliorer le contrôle et la coopération des administrations nationales<sup>1</sup>. En juin 2018, une nouvelle directive vient réduire la durée maximum du détachement et étendre le « noyau dur » à l'ensemble des rémunérations des salariés<sup>2</sup>. Elle énonce clairement le principe de « rémunération égale à travail égal » entre les

---

<sup>1</sup> 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 (« règlement IMI »).

<sup>2</sup> 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.

salariés détachés et ceux des entreprises des pays d'accueil. Ardemment défendu par le gouvernement français, avec un investissement personnel du président Macron qui en avait fait une promesse de campagne, ce texte est annoncé comme un tournant majeur vers une « Europe plus sociale ». Lors de la campagne des élections européennes de 2024, cette réforme est encore présentée comme un succès du gouvernement français à l'échelle communautaire.

Le renforcement du cadre légal du travail détaché et l'essor des politiques de contrôle de son application ne font pas l'unanimité au niveau européen. Si les gouvernements des principaux pays importateurs de travail détaché y sont très majoritairement favorables, c'est moins le cas des pays exportateurs. C'est ce que montre l'enclenchement de la procédure dite du « carton jaune » à la suite du vote de onze Parlements nationaux contre la directive de 2018. Pour autant, l'inspection du travail française effectue plus de 45 000 contrôles de salariés détachés en 2018 et 2019. Par ailleurs, pour freiner le recours au détachement des entreprises locales, certaines collectivités territoriales prennent l'initiative de « clauses Molière » imposant l'usage du français sur les chantiers publics. À l'issue du premier confinement, Élisabeth Borne, alors ministre du Travail, exprime la volonté gouvernementale de limiter le recours au travail détaché des entreprises françaises. En parallèle, la création de l'Autorité européenne du travail en 2019 a pour objectif de réguler les mobilités professionnelles au sein de l'UE, à commencer par celles qui relèvent du travail détaché. Témoignant d'allers-retours entre échelons de gouvernement local, national et européen, ces réformes renforcent en théorie les droits des salariés, ainsi que les possibilités de contrôle et de sanction des entreprises.

Cette recherche questionne ces réformes légales du point de vue des groupes d'intérêts, des représentants politiques et des autorités publiques en charge de leur mise en œuvre et interroge aussi leur impact sur l'activité des entreprises et des salariés impliqués. Elle vise à comprendre **comment l'essor du détachement de salariés s'accompagne d'un renforcement des normes et des politiques de contrôle en France et avec quels effets sociaux ?** Une telle étude de cas interroge plus largement l'europanisation sous tension du marché du travail et des politiques sociales en Europe.

Cette recherche poursuit **quatre principaux objectifs**, dont la réalisation repose sur une enquête empirique déployant une approche multi-niveau.

#### Retracer l'évolution des normes encadrant le recours au travail détaché en France

Il s'agit de recenser les textes et la jurisprudence produits et énoncés aux niveaux européen et national, à la croisée de différents domaines juridiques (droit du travail, de la protection sociale, des étrangers, etc.), tout en remettant en question la fiction juridique de l'extériorité des salariés

détachés aux marchés du travail nationaux. Cette étude vise en outre à dégager la structure d'un tel ensemble normatif, afin de contribuer, au-delà de l'objet étudié, à l'analyse de l'articulation du droit européen et du droit national, qui ne saurait se limiter à de simples mécanismes juridiques de transposition ou de substitution.

#### Analyser la construction du problème public du travail détaché et sa politisation

En prenant pour point de départ l'émergence du travail détaché dans l'arène judiciaire européenne, le recensement et l'analyse de son traitement médiatique en France vise à mettre au jour un processus de territorialisation d'un problème public européen. L'étude des arènes parlementaires doit aussi permettre de reconstituer les termes des débats, mais aussi d'éclairer les principaux déterminants des prises de position et rapports de force sur cet enjeu dans les champs politiques national et européen.

#### Rendre compte des politiques nationales de contrôle et de lutte contre la fraude

Cette étude s'attache à reconstituer la genèse et les développements des politiques d'encadrement du travail détaché mises en œuvre en France par l'État et les organismes de protection sociale, en partenariat avec les institutions européennes et les administrations d'autres pays membres, depuis la fin des années 2000. Elle doit montrer les transformations des dispositifs et des activités de sanction déployés, en prenant en compte à la fois leurs logiques politiques relatives à différents niveaux de gouvernement local, national et européen et leurs conditions de mise en œuvre territorialement différenciées.

#### Saisir les logiques du recours au travail détaché et les effets des réformes

Ce volet de la recherche entend saisir l'évolution et la diversité du recours au travail détaché des entreprises en France, en termes de secteur professionnel, de nationalité des prestataires ou de qualification et de rémunération des salariés. Il s'agit d'envisager les perceptions des normes d'encadrement du travail détaché des représentants des entreprises et leurs rapports avec les autorités publiques en charge de leur application. Il s'agit enfin de mettre en évidence les effets sociaux des réformes étudiées, tant sur l'environnement institutionnel que sur le recours au travail détaché des entreprises, ainsi que sur les conditions de travail et de rémunération des salariés détachés.

### **Méthodologie et données**

Cette recherche développe une approche transversale de la régulation publique de l'emploi dans le Marché commun, des institutions communautaires aux entreprises accueillant des salariés détachés en France, en passant par les administrations nationales et régionales impliquées.

L'enquête empirique englobe ainsi à la fois la conception, la mise en œuvre et les effets des politiques d'encadrement du travail détaché. Elle suppose de rassembler et d'exploiter des matériaux diversifiés sur des terrains variés à différents niveaux d'action publique locale, nationale et européenne, en combinant des méthodes qualitatives et quantitatives.

L'enquête empirique a fait l'objet de plusieurs conventions entre l'université de Bretagne Occidentale, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du Travail (DARES), ainsi que des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) puis directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) de trois régions (Bretagne, Grand Est, Île-de-France). Coordinée par Pierre-Édouard Weill (maître de conférences en sociologie à université de Bretagne Occidentale/LabLEX EA 7480), cette enquête a bénéficié des contributions diverses de juristes, sociologues et politistes<sup>3</sup>.

Les différents niveaux de l'enquête empirique transversale correspondent aux quatre objectifs précédemment énoncés. On présente ici un aperçu des terrains et des méthodes mobilisées. Un descriptif plus détaillé des diverses archives consultées, des différentes bases de données constituées et exploitées, ainsi que des multiples observations effectuées et personnes rencontrées sur les différents sites étudiés est présenté en annexe du rapport.

### Évolution des normes françaises et européennes

. Les normes communautaires ayant trait de façon directe ou indirecte au détachement de salarié depuis le début des années 1980 ont fait l'objet d'un recensement exhaustif : directives, règlements, décisions, avis et recommandations de la Commission, du Conseil et du Parlement européens et jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (anciennement Cour de justice des Communautés européennes).

. Il en va de même des normes d'encadrement du travail détaché en France depuis le milieu des années 1990 : textes de loi / articles de code anticipant ou transposant les normes européennes

---

<sup>3</sup> Marco Rocca (chargé de recherche CNRS en droit, UMR 7354 DRES Droit, religion, entreprise et société/université de Strasbourg) a produit une analyse juridique des réformes du cadre légal du travail détaché et Cécile Hablot (maîtresse de conférences en droit privé à l'université de Bretagne Occidentale/LabLEX EA 7480) a contribué à celle de la jurisprudence. Sébastien Michon (directeur de recherche CNRS en sociologie, UMR 7363 Sociétés, acteurs, gouvernement en Europe/université de Strasbourg) et Éric Wiest (ingénieur en analyse des données, Maison interuniversitaire des sciences humaines d'Alsace) ont recueilli et analysé de données sur les débats politiques. Pierre-Guillaume-Prigent (enseignant contractuel en sociologie à l'université de Bretagne Occidentale/LABERS EA 3419), recruté 12 mois à mi-temps comme ingénieur d'étude, a contribué à la constitution et à l'analyse d'un corpus de presse et au traitement statistique de données sur les activités de contrôle de l'inspection du travail et les déclarations de détachement. Vincent Thomas (étudiant du Master 2 Sciences sociales du politique de Sciences Po Strasbourg), recruté 4 mois comme stagiaire, s'est focalisé sur la collaboration des services d'inspection du travail des États membres.

dans le droit français et jurisprudence de la Cour de cassation (N=70) et du Conseil d'État (N=8) abordant le travail détaché.

. La chronologie des arrêts de la Cour de cassation et du Conseil d'État a été reconstituée et leurs principales caractéristiques ont été prises en compte. Une analyse structurale des réseaux de co-citation de ces textes a en outre permis la mise en valeur de leurs principaux fondements juridiques

#### Construction du problème public et politisation

. Le recensement exhaustif des articles de presse francophone internationale, nationale et régionale abordant le travail détaché depuis le début des années 1990 (N=7346) a permis la constitution d'une base de données caractérisant à la fois les contenus de ces articles et leurs supports de publication. Les outils de l'analyse statistique textuelle ont fait ressortir une typologie de cadrages médiatiques évolutifs dans le temps et associés à des journaux plus ou moins (dé)politisés, généralistes ou spécialisés, internationaux/localisés.

. De nombreux entretiens et la collecte d'archives ont été réalisées auprès de représentants de différents partis politiques, de hauts-fonctionnaires du ministère du Travail, de dirigeants d'organismes de protection sociale et de représentants de groupes d'intérêts (organisations patronales et syndicales) aux niveaux national et européen.

. Les débats sur le travail détaché à l'Assemblée nationale et au Parlement européen ont été analysés à partir du recensement des questions parlementaires abordant cette thématique depuis le début des années 1990 (respectivement N=481 et N=347). L'exploitation des bases de données constituées, couplée à celle de données disponibles sur les députés français et les eurodéputés, ainsi que sur le recours au travail détaché dans leur circonscription ou leur État d'origine, a d'abord permis de comprendre qui intervient sur cette thématique dans les arènes parlementaires françaises et européennes et dans quelle mesure. Différents types de rôles parlementaires ont ensuite été mis en exergue en combinant l'analyse statistique du contenu des questions des députés français et eurodéputés à celle de leurs principales caractéristiques.

#### Politiques nationales de contrôle et de lutte contre la fraude

. De nombreux entretiens et des observations de réunions publiques ont été réalisées auprès d'agents du ministère du Travail et des administrations régionales, ainsi que de représentants des organismes de sécurité sociale ou de syndicats. Des archives ont également été collectées auprès de ces diverses organisations. L'exploitation de ces matériaux fonde l'étude des dispositifs d'enregistrement du détachement et du suivi des objectifs de contrôle et de lutte

contre la fraude, ainsi que de la coopération des administrations françaises avec leurs homologues des autres États membres et l’Autorité européenne du travail.

. Le recueil et l’analyse de matériaux plus quantitatifs ont permis la mesure de l’intensification et du ciblage des activités de contrôle et de sanction depuis le milieu des années 2010 en France. Nous avons analysé conjointement des bases de données sur les contrôles du travail détaché à l’échelle nationale (N=73 457), les caractéristiques des entreprises concernées (N=12 806). Une autre base sur les sanctions administratives relatives au travail détaché en région Bretagne et Grand Est (N=694) a ensuite été exploitée. Nous avons également rassemblé un corpus plus restreint de jugements sur le travail détaché auprès de tribunaux judiciaires et administratifs, et mené des entretiens avec des magistrats.

. L’observations de tournées de contrôle de l’inspection du travail ciblant des travailleurs détachés dans deux régions (Bretagne, Grand Est), ainsi que le recueil des documents afférents ont par ailleurs permis de saisir les logiques contextualisées des interactions entre autorités de contrôle, représentants des entreprises et salariés.

#### Recours au travail détaché des entreprises et effets des réformes

. Un important travail d’exploitation statistique des bases de données produites par la Commission européenne (certificats A1) et l’administration française (fichiers Déclarations et Salariés de base SI-PSI de la DARES) a été réalisé. Le traitement de ces matériaux a mis en évidence l’évolution et la diversité du recours au travail détaché des entreprises en France. L’exploitation de la base SI-PSI permet en effet de mettre en relation le secteur professionnel, le modèle juridique et la durée des détachements déclarés par les entreprises étrangères, leur nationalité et celle de leurs salariés, ainsi que le genre, la qualification et la rémunération de ces derniers. Nous avons également modélisé les effets des mesures de restriction de l’activité professionnelle et de la circulation entre États membres liées à la pandémie de Covid-19, ainsi que l’impact socialement différencié de l’entrée en vigueur de la directive adoptée en 2018 des effets sur les rémunérations des salariés détachés.

. Ces analyses statistiques se combinent à l’exploitation des divers matériaux collectés lors des observations de contrôles administratifs et d’entretiens avec des représentants d’entreprises prestataires ou utilisatrices. En éclairant les motivations du recours au travail détaché et les perceptions des normes relatives à l’encadrement du travail détaché des employeurs, comme des salariés, le traitement de ces matériaux qualitatifs fonde ou permet d’affiner certaines modélisations et donne du sens aux corrélations statistiques observées.

. Une enquête qualitative plus ciblée porte enfin sur les agences d'intérim étrangères spécialisées dans le détachement de salariés en France, en vue de mettre au jour différentes fonctions d'intermédiation du droit et du marché européens. 27 sites internet d'entreprises de travail temporaires proposant de détacher leurs salariés en France ont été recensés et des entretiens ont été réalisés avec leurs représentants légaux. Nous avons enfin observé des interactions téléphoniques relatives aux demandes de devis d'un entrepreneur du bâtiment.

## **Principales conclusions de la recherche**

Cette recherche permet de dégager différentes conclusions sur le cadre légal du travail détaché. Elle a pour point de départ son renforcement au gré de l'intensification du phénomène. Elle revient ensuite sur la construction du travail détaché en problème public et sa politisation à l'échelle européenne et à l'échelle nationale, en mettant en exergue la localisation des enjeux. Elle montre enfin les logiques politiques puis la portée sociale des dispositifs de contrôle et de régulation mis en œuvre en France.

### **Un cadre légal renforcé à mesure de l'intensification du travail détaché**

Le cadre légal du travail détaché apparaît renforcé au fur et à mesure de son intensification, sous l'impulsion des principaux pays d'accueil, à commencer par la France. L'évolution des dispositions légales et réglementaires nationales montre l'imbrication des droits français et européen plutôt que de simples mécanismes de transposition ou de substitution.

### ***Des réformes européennes négociées par les principaux pays d'accueil***

Le cadre légal du détachement établi au niveau européen s'impose aux États membres, que leurs représentants soient à l'origine de ses réformes – c'est le cas de la France – ou s'y opposent – c'est le cas des principaux pays exportateurs de main-d'œuvre – sur différentes scènes politiques et judiciaires européennes. Depuis la directive initiale de 1996, ce cadre est façonné par des compromis entre représentants des institutions européennes et des gouvernements nationaux défendant des principes contradictoires, entre défense de la liberté de prestation de services et application du droit du travail et de la protection sociale du pays d'accueil. Au fur et à mesure de l'élargissement de l'UE et de l'intensification du détachement, la réglementation évolue vers une amélioration de la protection des droits des salariés et des possibilités d'action des autorités nationales, longtemps limitées par la jurisprudence européenne. Au regard de la forte concentration de salariés détachés dans certains secteurs et régions des principaux pays d'accueil, des interrogations demeurent toutefois sur la persistance d'une fiction juridique, reflétée dans la statistique publique, relative à leur extériorité aux marchés du travail nationaux.

### ***Une imbrication du droit national et européen***

La France a connu des renforcements successifs des dispositions légales et réglementaires applicables au recours au travail détaché depuis le début des années 2010. Des initiatives gouvernementales ou parlementaires ont anticipé les réformes européennes, pour lesquelles des représentants politiques et de groupes d'intérêts français ont joué un rôle moteur. L'étude de la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation montre l'imbrication de différents niveaux de régulation. Ces hautes instances se prononcent de manière croissante sur les mesures applicables aux litiges entre employeurs et salariés détachés, ou ceux qui opposent ces employeurs à l'administration ou aux organismes de protection sociale. Différents échelons de gouvernement – national et européen – et domaines d'action publique – emploi, protection sociale, immigration – s'articulent à travers les sources juridiques mobilisées, les références les plus centrales évoluant au gré de dynamiques politiques.

### **Un problème européen aux enjeux localisés**

Le travail détaché est un objet d'intervention politique aux niveaux européen, national et local, *a fortiori* là où ses usages s'intensifient. L'évolution de ses représentations implique un jeu d'échelles dans les champs politiques européen et nationaux, ainsi que dans l'espace médiatique.

### ***La représentation parlementaire d'intérêts socio-économiques territorialisés***

Au parlement européen comme à l'Assemblée nationale, les interventions des députés relèvent moins souvent d'une spécialisation dans les affaires européennes ou d'une hostilité au libéralisme économique, que d'une implication envers des secteurs professionnels territorialisés. Les députés mettent en scène les inquiétudes de leur électorat, affecté plus qu'ailleurs par l'intensification du recours au travail détaché, relayant surtout les revendications de groupes d'intérêts sur cet enjeu tout à la fois local, national et européen. Les pressions de ces groupes sur les parlementaires portent leurs fruits lorsque leurs préoccupations sont relayées dans les négociations intergouvernementales. À l'arrière-ban des Parlements nationaux et européens, des (euro)députés aussi éloignés des projecteurs (inter)nationaux qu'ils sont ancrés dans leur territoire de mandat constituent dès lors un maillon essentiel d'une chaîne de légitimation de l'action publique allongée par son européanisation.

### ***Un cadrage médiatique fluctuant des affaires internationales à l'actualité locale***

Le traitement du travail détaché dans la presse française repose d'abord sur une logique d'agenda institutionnel. Les réformes font l'objet d'une importante couverture médiatique en

France et dans les États membres importateurs de main-d'œuvre, parce qu'elles sont impulsées par les représentants de leurs gouvernements, alors qu'elles sont peu publicisées ailleurs. Cependant, la réalisation et la médiatisation des objectifs gouvernementaux s'inscrivent concrètement dans les régions les plus touchées par le recours des entreprises au travail détaché. Aussi, son cadrage médiatique fluctue des affaires internationales à l'actualité économique locale, en passant par son irruption comme thématique de campagne électorale nationale. Ces fluctuations dépendent non seulement des caractéristiques des médias, mais aussi des cycles de politisation de cet enjeu.

### **Des politiques nationales ciblées et controversées**

En France, les programmes de lutte contre la fraude au travail détaché constituent également un enjeu à la mesure de l'intensification des usages du dispositif par les entreprises. À la fin des années 2010, ces programmes sont érigés en priorité nationale, au nom de la défense des droits des salariés comme de l'emploi national. Malgré l'essor des contrôles et sanctions, ces politiques peinent à restreindre le recours au travail détaché des entreprises et à garantir les droits des salariés concernés.

#### ***Priorisation de lutte contre la fraude au détachement : entre défense des droits des salariés et de l'emploi national***

Les programmes de lutte contre la fraude au détachement déployés en France visent à légitimer les réformes portées par le gouvernement français, qui joue un rôle moteur au niveau européen. Mais ils visent aussi, et cela notamment dans le contexte post-Covid-19, à défendre l'emploi national, y compris dans des secteurs en tension aux conditions d'emploi peu favorables aux salariés. Un rôle central est dévolu aux agents de l'inspection du travail dans la mise en œuvre de ces programmes associant les organismes de protection sociale et leurs homologues européens, dans le cadre de partenariats renforcés par la création de l'Autorité européenne du travail. La priorisation nationale de la lutte contre la fraude au détachement parmi l'ensemble des missions de contrôle génère des réticences au sein de l'inspection du travail. Elle y est perçue comme une instrumentalisation politique par des fonctionnaires soucieux de leur indépendance, d'autant qu'elle contribue à un mouvement de réforme managériale plus large et ancien qui tend à limiter leurs moyens et leur autonomie.

#### ***Des contrôles et sanctions ciblés sur les entreprises « à risques »***

Aussi contrariée soit-elle, l'imposition d'objectifs chiffrés très élevés renforce le ciblage et les sanctions des entreprises prestataires de pays considérés « à risques ». Les interventions de

contrôle aboutissent à de nombreuses amendes, toutefois mal recouvrées, tandis que les investigations judiciaires se focalisent sur les affaires aux plus importants enjeux financiers pour les organismes sociaux. Les limites de ces politiques de lutte contre la fraude, générant des tensions au sein de l'administration et dans les rapports qu'entretiennent les agents avec les administrés, traduisent les apories d'une réglementation largement contournée, malgré ses réformes. Confrontés à des formes d'emploi et de fraude transnationales toujours plus complexes et à des injonctions politiques sans moyens supplémentaires, les agents de contrôle de l'administration et des organismes sociaux peinent à garantir les droits des salariés concernés, qu'il s'agisse de leurs conditions de travail ou de leur protection sociale.

### **Diversité du travail détaché et des effets sociaux de sa régulation**

Les effets sociaux des politiques de régulation du travail détaché réfractent la diversité de ses usages par les entreprises françaises, qui ont recours à des intermédiaires du droit et du marché européen pour ajuster leurs besoins à une offre de main-d'œuvre dont les niveaux de qualification et d'irrégularités observées apparaissent inversement proportionnels. La portée sociale des mesures adoptées semble ainsi relativement limitée, au regard de la permanence des flux de salariés détachés et des contournements de la légalité, notamment pour les plus précaires.

#### ***Diversité du recours au travail détaché des entreprises françaises***

L'analyse statistique du recours au travail détaché des entreprises en France fait apparaître sa diversité, nonobstant des discours politiques et un statut légal homogénéisants. Sont distingués différents types de recours au travail détaché des entreprises françaises, qui correspondent à des secteurs d'activité distincts et à des niveaux de qualification et de rémunération des salariés variés, mais aussi à des motivations spécifiques des entreprises donneuses d'ordre. Qu'elles aient recours à des ouvriers pour des « chantiers bon marché » ou pour des activités plus techniques dans l'industrie, à des saisonniers agricoles peu rémunérés ou encore à des cadres internationalisés, ces entreprises rencontrent une offre de main-d'œuvre étrangère souvent ajustée à leurs besoins, moyennant plus ou moins d'irrégularités.

#### ***Différentes fonctions d'intermédiation du droit et de marché européen***

Un focus sur les agences d'intérim étrangères, qui font l'objet de nombreuses suspicions de fraude et attirent l'attention des médias et des pouvoirs publics car elles concentrent l'emploi des salariés détachés les plus précaires et les plus graves formes d'exploitation, met exergue différentes fonctions d'intermédiation du droit et du marché européen. Ces entreprises de travail

temporaire fournissent d'abord une main-d'œuvre à bas coût, présentée comme fiable et flexible. Elles assurent ensuite la mobilité des salariés détachés, tout en les maintenant à distance du droit, comme des syndicats et des autorités publiques. Elles font cependant valoir la légalité de leurs pratiques lors de leurs échanges avec les entreprises utilisatrices, mais aussi les autorités publiques.

### ***Limites et effets pervers de la régulation des flux et des rémunérations***

La régulation nationale de ce processus d'eupéanisation du marché du travail produit des effets paradoxaux : non seulement le coût des salariés détachés reste inférieur à celui du personnel équivalent des entreprises d'accueil, mais des inégalités se trouvent renforcées. La vulnérabilité des travailleurs plus précaires est peu prise en compte en temps de pandémie et la directive en vigueur en France depuis août 2020 bénéficie surtout aux plus qualifiés. Son effet sur la durée des prestations apparaît marginal et l'application du principe de « rémunération égale à travail égal » profite essentiellement aux cadres détachés par de grandes entreprises. La majorité des salariés détachés demeure fortement précarisée et leurs rémunérations s'avèrent rarement très supérieures au salaire minimum, quand bien même leur activité a été reconnue comme « essentielle » durant la crise sanitaire.

### **Pistes de réflexion ouvertes par la recherche**

Ces résultats présentent diverses implications pour de futures recherches désireuses d'emprunter une approche multi-niveau et de prendre au sérieux la dimension juridique de l'eupéanisation du marché du travail, des politiques sociales européennes et des représentations politiques de l'UE.

Cette recherche atteste d'abord de la pertinence d'une approche multi-niveau pour analyser de façon dynamique des politiques européennes, de la conception des normes au sein des institutions communautaires et des instances de négociation intergouvernementales, jusqu'à leur mise en œuvre dans des États membres aux inégalités territoriales de plus en plus marquées. En analysant comment le cadrage d'un objet politique « européen » évolue de la rubrique diplomatique des grands quotidiens généralistes à celle des faits divers de la presse locale, ce cas d'étude montre tout l'intérêt d'appréhender la territorialisation de problèmes initialement envisagés comme « internationaux ». Cette recherche incite aussi à développer de nouveaux travaux sur la traduction d'enjeux et de dispositifs d'action publique étiquetés comme « européens » dans les champs politiques nationaux, que ce soit dans les arènes parlementaires ou des espaces de négociation plus discrets à divers échelons de gouvernement.

Elle fait entrevoir en outre à quel point la construction du Marché commun se nourrit au quotidien du jeu avec les limites de la légalité, si ce n'est de stratégies de contournement, qu'il convient de contextualiser. À travers la gestion par l'administration des illégalismes liés au travail détaché, s'observent des boucles normatives : des initiatives locales portées par des acteurs privés en interaction avec l'administration remontent à l'échelon national, puis international, vers la production et l'application de normes aux effets variés selon les territoires. La présente recherche met ainsi en évidence la dimension spécifiquement juridique des *policy feedbacks* (effets retours) des politiques européennes. Il en va ainsi de l'établissement d'une longue circulaire de la direction générale du travail précisant les « bonnes pratiques de contrôle » pour ses agents de terrain, ou encore des fiches élaborées par une cour administrative d'appel tirant les « leçons du contentieux » du détachement et mises à disposition de l'inspection du travail en vue d'ajuster les sanctions et de favoriser le recouvrement des amendes.

Afin de compléter l'appréhension d'un tel processus d'europanisation « par le bas » et de mieux saisir l'impact des réformes sur les conduites socioéconomiques des gouvernés, cette recherche mériterait cependant des prolongements empiriques sur les représentations et usages du droit des salariés détachés. Il conviendrait d'approfondir l'usage de méthodes quantitatives et qualitatives, en combinant des investigations de terrain sur les lieux du travail détaché ou de sociabilité des salariés avec l'exploitation de gisements de données administratives ouverts par les politiques d'*open data*, à l'instar des fichiers SI-PSI. Des comparaisons internationales, en cours dans le cadre du projet POSTING.STAT<sup>4</sup>, nécessitent cependant de mettre en équivalence de telles données administratives, avec toutes les difficultés relatives à l'absence d'harmonisation des procédures de déclarations des détachements. Par des comparaisons internationales, on pourrait aussi tenter de mieux comprendre, en France comme dans d'autres pays membres dont les entreprises ont intensément recours au détachement, comment la pluriactivité des salariés tend à s'y substituer de façon croissante. Il s'agirait ainsi d'évaluer dans quelle mesure une telle évolution correspond à une individualisation du contrat de travail, si ce n'est à une précarisation accrue.

Cette recherche fait surgir de nouveaux questionnements sur l'avenir de l'articulation entre politiques migratoires et sociales en Europe. D'un côté, l'essor du travail détaché au sein de l'UE s'inscrit historiquement dans une tendance plus globale aux migrations de salariés

---

<sup>4</sup> Financé par la Commission européenne, le projet POSTING.STAT réunit des principaux États membres d'origine et d'accueil des travailleurs détachés, afin de mettre en commun l'analyse de données nationales.

envoyés sous contrat de travail du pays d'origine et donc davantage assujettis à leur employeur. De l'autre, le renforcement du cadre légal du travail détaché, plus particulièrement l'adoption de la directive de 2018, a initié un train de réformes communautaires dites « sociales ». Celles-ci visent à l'établissement d'un « socle européen des droits sociaux » et l'instauration systématique de salaires minimums dans tous les États membres ou, de façon plus ciblée, l'amélioration du statut des « travailleurs des plateformes », en première ligne durant la crise sanitaire. Leur impact réel sur la stratification sociale, que ce soit entre États membres ou en leur sein, demeure conditionné par leur mise en œuvre localisée. L'essor continu du recours au travail détaché ou à la pluriactivité des entreprises françaises interroge aussi sur ses conséquences plus lointaines. De quelle protection sociale bénéficieront sur le long terme les ressortissants d'États membres dont les gouvernements promeuvent la réduction des cotisations sociales pour renforcer la compétitivité de leurs entreprises dans le Marché commun ?

En définitive, la régulation de mobilités intra-européennes tout à la fois professionnelles et sociales, touche également aux représentations politiques des citoyens de l'UE. On sait que, dans les pays fondateurs de l'UE, l'intégration européenne entretient parmi les salariés subalternes et les petits indépendants un fort sentiment d'insécurité sur le marché du travail. Au début des années 2000, l'UE était à l'inverse majoritairement associée à la prospérité économique et à une protection sociale accrue dans les pays d'Europe centrale, orientale et méridionale, mais la situation a significativement évolué. L'intensification de la mobilité des travailleurs au sein du Marché commun, entretenue par les disparités persistantes en matière de salaires et de protection sociale entre les États membres, ne semble favoriser ni l'essor d'une solidarité de classe transnationale, ni un soutien accru à la construction européenne.



