

# L'Union désunie : les fractures Nord-Sud et Est-Ouest

**\* Maxime Lefebvre**

est diplomate et professeur à ESCP Europe et à Sciences Po Paris. Il a publié *La Construction de l'Europe et l'avenir des nations* (Armand Colin, 2013) et *La Politique étrangère européenne* (coll. « Que sais-je ? », PUF, rééd., 2016)<sup>1</sup>.

**Maxime Lefebvre \***

*Au-delà du Brexit, le projet européen est doublement affaibli par le clivage Nord-Sud qui est essentiellement économique (les « cigales » contre les « fourmis ») et par le clivage Est-Ouest qui est économique mais aussi politique (contestation par certains pays d'Europe centrale et orientale des valeurs occidentales). Il appartient à la France et à l'Allemagne, qui sont à la rencontre de ces deux fractures, de réinventer ensemble le compromis européen afin de les surmonter.*

Toute l'Europe a progressé au cours de l'Histoire à travers les clivages entre l'est et l'ouest et entre le nord et le sud du continent. C'est de l'Orient que la civilisation s'est transmise à l'Occident – la révolution néolithique, la colonisation des Phéniciens et des Grecs, « nos » racines judéo-chrétiennes. Puis c'est le clivage Nord-Sud qui a été déterminant, avec la destruction de l'Empire romain d'Occident par les « Barbares » germaniques, conduisant à sa régénération par un syncrétisme romano-germanique chrétien, jusqu'à ce que ce soit finalement le Nord germanique ou anglo-saxon qui prenne une longueur d'avance – l'imprimerie, la Réforme, l'alphabétisation puis la révolution industrielle –, qu'il conserve de nos jours.

Le clivage Est-Ouest est lui aussi resté prégnant, opposant la chrétienté catholique ou protestante à l'orthodoxie ou à l'islam, l'individualisme occidental au poids des communautés

à l'Est, les États-nations aux empires, le libéralisme à l'autoritarisme, la société industrielle aux sociétés agraires<sup>2</sup> – un clivage qui subsiste là encore jusqu'à nos jours.

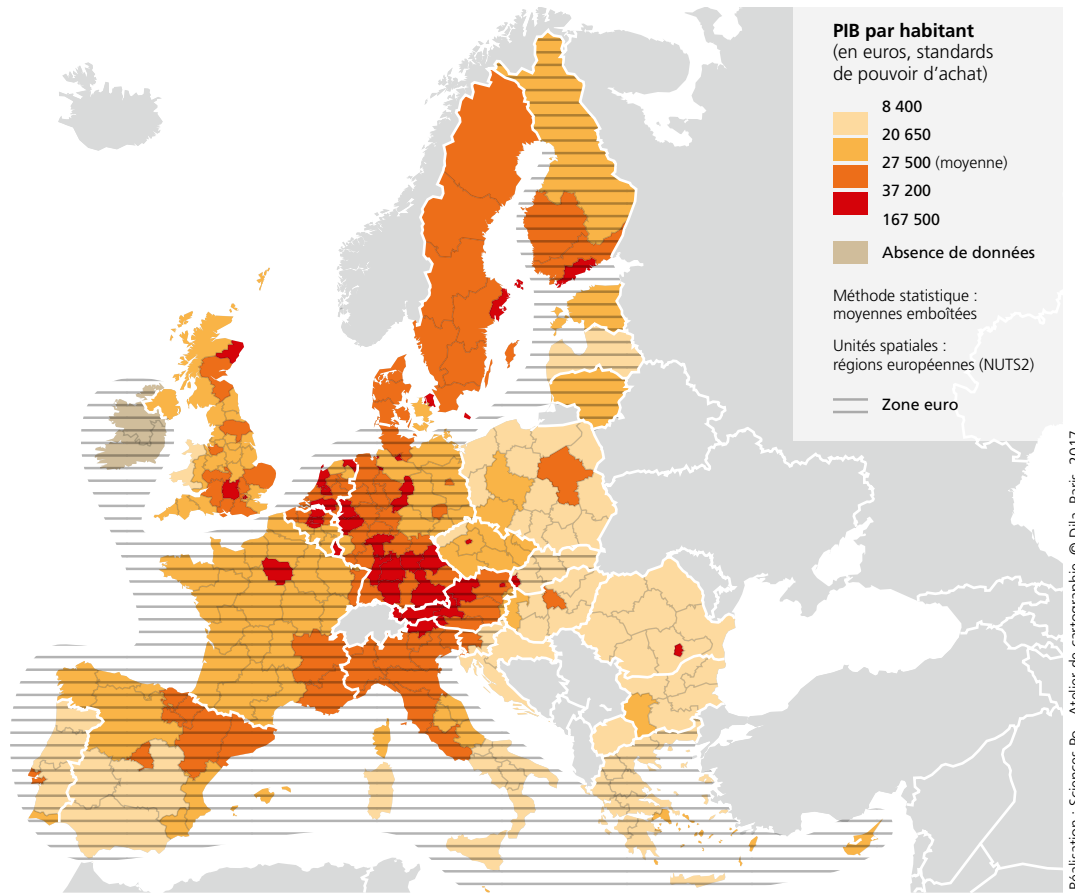
Ces deux clivages – historique et culturel – semblent resurgir du passé et percuter de plein fouet la construction européenne. Le clivage Nord-Sud n'est pas un clivage interne à l'Union européenne, le *Brexit* ne faisant que prolonger la prise de distance des pays du Nord d'avec le projet européen. Et si le clivage Est-Ouest oppose l'Union européenne à ses marges orientales (Balkans, Russie, Turquie), l'éloignement récent de plusieurs pays d'Europe centrale et orientale d'avec les valeurs « occidentales » montre également que l'occidentalisation par l'adhésion à l'Union rencontre des limites.

Dans ce contexte général, la relation franco-allemande, au carrefour de ces antago-

<sup>1</sup> L'auteur s'exprime dans cet article à titre personnel.

<sup>2</sup> Henri Mendras, *L'Europe des Européens. Sociologie de l'Europe occidentale*, coll. « Folio actuel », Gallimard, Paris, 1997.

## Produit intérieur brut par habitant dans l'Union européenne (2015)



Sources : fond de carte GISCO - Eurostat (European Commission) ; données : Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/fr>

nismes Nord-Sud et Est-Ouest, constitue plus que jamais le trait d'union indispensable de cette Europe menacée par la désunion.

### Les « cigales » du Sud contre les « fourmis » du Nord

Le *Brexit* peut être perçu comme un énième rebondissement d'une trajectoire produite par deux traits caractéristiques de l'Europe « nordique ». D'un côté, une plus grande tolérance au Nord pour la compétition et l'inégalité, qui peut expliquer que le capitalisme et le libre-échange ont trouvé dans ces pays un terrain particulièrement favorable. De l'autre, la réticence à se noyer

dans un projet européen universel, supranational, « égalitaire », de type catholique romain, qui se traduit notamment par le refus de contribuer financièrement à la caisse commune.

N'oublions pas que la Réforme protestante a pris la forme de révolutions nationales contre l'emprise de la chrétienté romaine – parmi des peuples dont beaucoup n'avaient pas été romanisés – et a permis de nationaliser et de privatiser les biens de l'Église. Les pays protestants ont dès lors été à la pointe de la modernisation, de l'alphabétisation, de la révolution industrielle. Aujourd'hui encore, les cartes montrent l'avance des pays nordiques (Allemagne comprise) en matière d'utili-

sation d'Internet, de raccordement au haut débit, de dépenses en matière de recherche et développement<sup>3</sup>.

Bien que, suite aux élargissements de 1973 puis de 1995, presque tous les pays nordiques fassent partie de l'Union européenne, un fil continu relie le double refus du peuple norvégien de l'adhésion (1972 et 1994), l'obtention du « chèque britannique » par Margaret Thatcher (1984), le refus des Suisses d'intégrer l'Espace économique européen (1992), le « non » du peuple danois au traité de Maastricht (1992)<sup>4</sup> puis au renforcement de la coopération policière avec l'Union (2015), le refus du peuple suédois de l'euro (2003), le « non » irlandais au traité de Lisbonne (2007)<sup>5</sup>, le « non » néerlandais à la Constitution européenne (2005) puis à l'accord d'association avec l'Ukraine (2016)<sup>6</sup>, jusqu'au *Brexit* qui a été un vote d'affirmation par les Britanniques de leur souveraineté, et de refus de l'immigration et du « coût de l'Europe ».

Plusieurs pays « nordiques » font dorénavant partie de l'euro : l'Irlande – de culture catholique et qui a fait sans doute par là même un choix géopolitique d'affranchissement vis-à-vis du Royaume-Uni –, la Finlande – de culture protestante, même si ce n'est pas un pays « germanique » –, les pays baltes – l'Estonie et la Lettonie, de culture protestante également, et la Lituanie catholique –, les pays du Benelux, et bien sûr l'Allemagne qui est au cœur du projet. Tous ces pays ont pour caractéristique générale de mieux gérer leurs finances publiques (déficit, endettement) que les pays du sud de l'Europe<sup>7</sup>.

Il ne faut donc pas s'étonner de les voir prendre le parti de l'Allemagne dans les débats où s'opposent la responsabilité (rigueur) et la solidarité (l'aide aux pays en crise). Et il ne faut pas non plus attendre d'eux un grand enthousiasme pour créer de nouveaux instruments budgétaires ou pour avancer dans l'harmonisation fiscale – des pays comme l'Irlande et le Luxembourg font, comme certains pays d'Europe centrale et orientale, de la concurrence fiscale un pilier de leur attractivité économique, et aucun pays « nordique », hormis l'Allemagne et l'Autriche, ne figure dans le projet de taxation des transactions financières envisagé depuis 2013 sous la forme d'une « coopération renforcée » de onze pays<sup>8</sup>.

Face au « Nord », le « Sud » incarne au contraire le laxisme budgétaire et les mauvaises performances économiques. La Grèce, le Portugal, Chypre et même l'Espagne – indirectement, sous la forme d'aide à son secteur bancaire – ont fait l'objet de plans de soutien. L'Italie n'a échappé aux sujétions liées à ce type de plan que parce que son secteur bancaire a une importance systémique et que la Banque centrale européenne a affiché en 2012 sa détermination à faire « tout ce qui sera nécessaire » sur les marchés pour stabiliser la situation.

La France présente moins de fragilités que les pays du sud de l'Europe. Elle est toutefois surendettée et a pris un retard considérable sur l'Allemagne – sa dette publique représente 100 % du PIB, contre 70 % en Allemagne, alors qu'avant la crise de 2008 les deux pays étaient à égalité sur ce point. En repoussant le plus possible les réformes douloureuses de compétitivité et de rigueur budgétaire, Paris a été tenté un temps de prendre la tête d'un front méditerranéen du refus de l'austérité face à l'Allemagne, même si en fait dès son investiture le président François Hollande a choisi de ratifier le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Le nouveau président Emmanuel Macron a quant à lui décidé de donner la priorité aux réformes en France et à la relance

<sup>3</sup> Voir les rapports réguliers de la Commission européenne sur la cohésion économique, sociale et territoriale (le 5<sup>e</sup> en 2010, le 6<sup>e</sup> en 2014).

<sup>4</sup> Lors d'un second référendum en 1993, et après que le Danemark eut obtenu certaines exceptions à l'application du droit de l'Union européenne, le « oui » l'a emporté.

<sup>5</sup> À l'occasion d'un second référendum en 2009, et après quelques concessions à leur endroit, les Irlandais ont émis un vote favorable au processus de ratification du traité de Lisbonne.

<sup>6</sup> L'accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine a été ratifié par le Parlement néerlandais en juillet 2017 après avoir été rejeté par 61 % des électeurs lors d'un référendum consultatif en avril 2016. L'accord est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017.

<sup>7</sup> Si l'on fait abstraction du haut degré d'endettement de la Belgique et de l'Irlande, cette dernière ayant fait l'objet d'un plan d'aide européen entre 2010 et 2013.

<sup>8</sup> Ce projet est encore bien loin d'aboutir. L'Estonie l'a d'ailleurs récemment quitté.

du moteur franco-allemand, son pari étant que c'est d'abord en se montrant plus vertueuses que les cigales encourageront les fourmis à se montrer plus solidaires.

## L'avance de l'Ouest sur l'Est

Cartes et statistiques montrent que les nouveaux adhérents de l'Est – les pays d'Europe centrale et orientale, qui ont adhéré à l'Union en 2004 et en 2007 –, largement aidés par les financements du budget européen<sup>9</sup>, gardent, malgré un rattrapage rapide, un retard de développement vis-à-vis des pays d'Europe occidentale. Des États comme la Hongrie et la Pologne, par exemple, atteignent 60 % du niveau de PIB par habitant de la France en parité de pouvoir d'achat (et seulement 30 % en termes nominaux), et la Roumanie et la Bulgarie 40 % (20 % en termes nominaux).

Avec la crise qui a touché les pays méditerranéens, le retard de développement des régions périphériques de la Méditerranée (Italie du Sud, Espagne du Sud, Portugal, Grèce), qu'on croyait en voie de résorption, est réapparu ; si bien que désormais les pays d'Europe centrale et orientale les plus riches ont dépassé (Slovénie) ou rejoint (République tchèque, Estonie, Slovaquie) les plus pauvres des pays méditerranéens de l'Union, la Grèce et le Portugal (en PIB/habitant nominal).

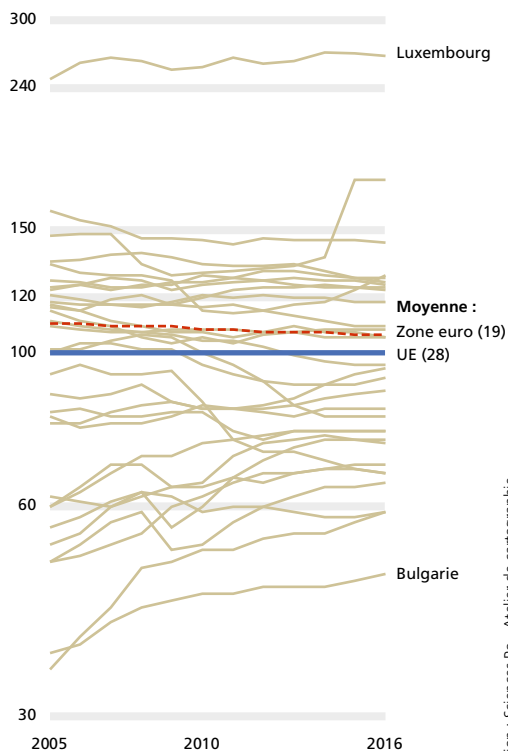
Les pays d'Europe centrale et orientale partagent en principe le même intérêt à maintenir les aides du budget européen et à préserver le droit de circulation des « travailleurs détachés » – face aux tentatives de la Commission européenne, poussée notamment par la France, visant à durcir la réglementation dans ce domaine, ou face à celles du Royaume-Uni ou de la Suisse remettant en question la libre circulation des travailleurs. C'est en particulier le cas de la Pologne, le plus important des pays d'Europe centrale et orientale (40 % de la population totale de ces pays). Néanmoins, ces pays ne forment pas un front uni.

La Slovaquie, la Slovaquie et les États baltes ont fait le choix d'entrer dans l'euro – et

<sup>9</sup> Le « bénéfice net » enregistré par ces pays va de 3 à 5 % du PIB, des proportions que n'avaient jamais atteintes les aides aux pays méditerranéens après leur entrée dans les années 1980 – la Grèce exceptée.

## Évolution du PIB par habitant dans l'Union européenne (2005-2016)

En standards de pouvoir d'achat, indice 100 = Union à 28



Source : Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/fr>

Réalisation : Sciences Po - Atelier de cartographie.  
© Dila, Paris, 2017

les deux premières se sont même jointes au projet d'une taxe sur les transactions financières. Inversement, des pays comme la Pologne, la République tchèque et la Hongrie n'envisagent pas à l'heure actuelle de rejoindre la monnaie unique, à la fois par crainte des conséquences pour leur économie, par réticence vis-à-vis d'une Europe supranationale, et sans doute aussi, dans le cas de la Pologne et de la République tchèque, en raison d'une méfiance historique plus ou moins avouée à l'encontre de l'Allemagne.

C'est que les clivages entre les pays d'Europe centrale et orientale avec l'Ouest ne sont pas seulement économiques mais aussi politiques. Ces pays avaient, avant la chute du communisme, une tradition démocratique inexistante ou faible. Longtemps dominés par des

empires (ottoman, autrichien, russe), ils n'ont existé comme États libres et indépendants que peu de temps. La Slovaquie et les pays issus de la décomposition de la Yougoslavie – à l'exception de la Serbie – n'avaient même jamais existé comme États à l'époque moderne.

Il n'est donc pas surprenant qu'ils soient enclins à dénoncer les empiétements supranationaux de « Bruxelles » sur leur souveraineté fraîchement conquise ou reconquise, d'autant que leur influence sur le « système » européen demeure faible<sup>10</sup>. Cette revendication nationale, voire souverainiste, constitue sans doute un important facteur d'explication de la réticence des plus grands des pays d'Europe centrale et orientale – qui ont une tradition d'acteurs régionaux – à rejoindre le projet de la monnaie unique, alors que des pays plus petits (États baltes, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie), plus fragiles, plus dépendants, se sont résolus à y entrer<sup>11</sup>.

Une autre caractéristique de la voie politique spécifique des pays d'Europe centrale et orientale est l'affirmation par certains mouvements politiques (le Fidesz de Viktor Orbán, au pouvoir en Hongrie depuis 2010, le PiS des frères Kaczynski, au pouvoir en Pologne de 2005 à 2007 et de nouveau depuis 2015) d'un modèle de « démocratie illibérale » qui prend ses distances avec le modèle de démocratie occidentale, au point de s'attaquer à des piliers fondamentaux de la démocratie que sont l'indépendance des médias ou de la justice.

D'une façon plus générale, ces pays sont touchés encore plus que les pays occidentaux par l'affaiblissement de la gauche social-démocrate face à la droite libérale et à l'extrême droite populiste et nationaliste. Une évolution d'autant plus étonnante qu'ils sont les principaux bénéficiaires de la solidarité européenne. Les « contri-

butions nettes » qui leur profitent à travers le budget européen sont en effet sans contrepartie, contrairement aux plans d'aide liés à la crise de la zone euro qui prennent la forme de prêts remboursables accordés en contrepartie d'engagements de réformes économiques et budgétaires conséquentes.

Logiquement, ces pays, s'ils étaient tous dans l'euro, devraient faire partie du « camp de la solidarité » dans les débats sur la gestion de la monnaie unique. Mais le fait qu'ils soient plus pauvres, en phase de rattrapage économique et/ou d'orientation économique libérale, explique leur réticence à aider sans contrepartie des pays comme la Grèce.

La crise des réfugiés en 2015-2016 a en outre souligné l'unité du front des pays d'Europe centrale et orientale – notamment dans le cadre du groupe de Visegrád<sup>12</sup> – sur la question de l'accueil et de l'intégration des réfugiés. En fermant leurs frontières en cascade – à commencer par la Hongrie vis-à-vis de la Serbie –, ces pays ont contribué à fermer la route migratoire des Balkans, jusqu'à ce qu'un accord Union européenne-Turquie finisse en mars 2016 par stopper les arrivées de migrants depuis la Turquie.

Surtout, ils ont contesté – y compris la Slovaquie – la mesure, décidée par une majorité qualifiée du Conseil de l'Union européenne, d'un plan de relocalisation obligatoire des réfugiés entrés dans la zone Schengen, allant jusqu'à attaquer – en vain – cette mesure devant la Cour de justice de l'Union européenne<sup>13</sup>.

Cette attitude s'explique par la faible familiarité des sociétés est-européennes avec le phénomène de l'immigration extra-européenne, que connaissent depuis longtemps les sociétés occidentales, et par une méfiance ancienne à l'égard de l'islam – en particulier de la part de pays qui ont été soumis à la domination de l'Empire ottoman. Elle est également exacerbée

<sup>10</sup> Les pays d'Europe centrale et orientale ne représentent que 20 % de la population totale de l'Union européenne ; ce sont des « petits » pays, avec moins de 10 millions d'habitants. Seule la Pologne est de la taille d'un « grand » – presque 40 millions d'habitants –, mais elle reste néanmoins à l'écart du nouveau format « Versailles », créé en 2017 entre Paris, Berlin, Rome et Madrid à la suite du *Brexit*.

<sup>11</sup> À l'instar de l'Irlande qui a fait en son temps le choix de s'amarrer à l'Europe et à l'euro quand la Grande-Bretagne décidait de garder son autonomie.

<sup>12</sup> Créé en février 1991, le groupe de Visegrád réunit la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie (puis la République tchèque et la Slovaquie depuis 1993).

<sup>13</sup> Dans un arrêt du 6 septembre 2017, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'est prononcée contre ce recours et a validé le mécanisme de relocalisation temporaire des réfugiés. Dans la pratique, le mécanisme de relocalisation obligatoire des réfugiés a été peu mis en œuvre.

par les orientations de certains partis populistes au pouvoir.

Là aussi, on pourrait s'étonner des choix anti-migratoires des pays d'Europe centrale et orientale alors que ces pays sont en déficit démographique du fait des conséquences tragiques de l'Histoire<sup>14</sup> et, plus encore, de leur faible taux de fécondité. Sur ces questions, la Roumanie et la Bulgarie occupent une position plus marginale, puisqu'elles ne font pas partie de l'espace Schengen et restent sous une surveillance étroite de la Commission européenne sur les questions de corruption.

C'est dire que les pays d'Europe centrale et orientale sont loin d'avoir quitté la trajectoire historique qui caractérise depuis des siècles « l'autre Europe » (selon Henri Mendras<sup>15</sup>). Il s'en faut que leur « occidentalisation » soit acquise. Bien sûr, tous sont favorables à l'alliance avec les États-Unis, ils ont été encouragés par ces derniers à rejoindre les institutions « euro-atlantiques » (Union européenne et OTAN) pour consolider l'ordre occidental démocratique, notamment contre la Russie.

Toutefois, leur attitude face à la Russie est souvent divergente – la hantise des États baltes, de la Pologne, voire de la République tchèque, n'est pas partagée par les autres pays d'Europe centrale et orientale comme la Bulgarie, la Hongrie, la Slovénie et la Slovaquie – et leurs ambiguïtés démocratiques – qui les rapprochent d'ailleurs de l'évolution préoccupante de la Turquie – constituent un défi pour l'Europe occidentale.

## Le trait d'union franco-allemand

Dans ce contexte compliqué, voire menaçant pour la pérennité du projet européen et de ses fondements, il appartient plus que jamais à la France et à l'Allemagne de lui donner ensemble une cohérence et une direction. Les deux pays se situent en effet à la rencontre des

<sup>14</sup> Il y a à peine plus d'habitants aujourd'hui qu'en 1914 sur l'ancien territoire de l'Empire austro-hongrois. Et la Pologne est à peine plus peuplée qu'avant la Seconde Guerre mondiale.

<sup>15</sup> *L'Europe des Européens*, op. cit.



© Wojtek Radwanski / AFP

Le 22 septembre 2017, lors d'une rencontre à Varsovie, le Premier ministre hongrois Viktor Orbán et son homologue polonaise Beata Szydło ont rappelé leur entente face à tout projet d'une l'Union fédéraliste évoqué par Berlin, Paris et les pays du Benelux, ainsi que leur opposition aux décisions d'accueil des réfugiés.

clivages entre le nord et le sud de l'Europe – la France est un pays à la fois du Nord et du Sud, et l'Allemagne est elle-même divisée presque à égalité entre catholicisme et protestantisme – et l'est et l'ouest de l'Europe – l'Allemagne fait historiquement partie de la civilisation occidentale, plus nettement bien sûr depuis 1945, mais elle est traditionnellement tournée culturellement, économiquement et géopolitiquement vers l'Est ; sa partie orientale a subi l'influence du système communiste.

● **Dans la dialectique Nord-Sud**, la France et l'Allemagne ont eu du mal à ajuster leurs

positions. Elles l'ont fait en s'affrontant sur le maintien de la Grèce dans la zone euro (en 2010 puis à l'été 2015), en laissant la Banque centrale européenne jouer les arbitres (intervention sur les marchés à partir de 2010, provoquant la démission de deux responsables allemands de la Banque centrale européenne), en définissant ensemble un équilibre entre responsabilité et solidarité (pacte budgétaire européen de 2012).

Plutôt que de s'affronter en menant leurs camps respectifs – le camp de la solidarité pour la France, le camp de la rigueur pour l'Allemagne –, les deux pays doivent se donner la mission de réinventer un compromis fondateur pour la monnaie unique : la France en améliorant sa compétitivité et en gérant mieux ses finances publiques, l'Allemagne en relançant sa demande intérieure et en acceptant le renforcement des moyens budgétaires européens pour mener des investissements en commun.

● **Dans la dialectique Est-Ouest**, la définition d'une position franco-allemande n'est pas moins délicate. Les pays de l'Est sont redevenus un « hinterland » naturel de l'Allemagne, soit qu'ils soient intégrés à la chaîne de production allemande – la balance commerciale de l'Allemagne est négative avec la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie ou la Slovénie –, soit qu'ils servent à y écouler le « *made in Germany* » (Pologne, États baltes, Roumanie, Bulgarie, Ukraine). L'Allemagne a donc intérêt à y maintenir des aides budgétaires importantes, alors que la France a plutôt le souci d'aider davantage les pays du sud de l'Europe – y compris ceux de la rive sud de la Méditerranée – par tradition et par intérêt.

Les deux États peuvent cependant se retrouver sur le renforcement prioritaire du budget de la zone euro – qui, par définition, ne bénéficierait pas aux pays qui ne font pas partie de la monnaie unique – et sur l'utilisation du levier des fonds européens pour faire respecter

les « valeurs » européennes –, qu'il s'agisse des questions d'État de droit ou d'accueil des réfugiés.

Enfin, il peut y avoir aussi un intérêt franco-allemand, après le *Brexit*, à renforcer l'affirmation de l'Europe sur la scène internationale :

– *sur le plan diplomatique* – comme la définition d'une ligne « de dialogue et de fermeté » face à la Russie dans la crise ukrainienne, en contrepoint des efforts diplomatiques de Paris et de Berlin dans le cadre du « format Normandie »<sup>16</sup> ;

– *sur le plan militaire* – renforcement de l'Europe de la défense sur le plan à la fois capacitaire et opérationnel ;

– *sur le plan économique* – face aux tentations protectionnistes des États-Unis ou aux problèmes liés aux investissements stratégiques chinois ;

– ou *sur les questions globales* – comme le changement climatique.



Plus que jamais, le projet européen dépend de la capacité et de la volonté de la France et de l'Allemagne de diriger leur puissance non l'une contre l'autre, comme ce fut le cas jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, mais l'une avec l'autre, afin de renforcer la cohésion de l'Europe et de l'affirmer comme puissance dans un ordre mondial menacé par l'instabilité. L'heureux paradoxe étant que, malgré tous les facteurs de désunion, le poids relatif du « couple » franco-allemand dans l'Union se voit renforcé par le *Brexit*, et donc aussi sa marge d'action s'il sait se montrer à la hauteur de sa responsabilité historique. ■

<sup>16</sup> Le « format Normandie » est la configuration diplomatique adoptée pendant la guerre du Donbass dans l'est de l'Ukraine qui rassemble l'Allemagne, la Russie, l'Ukraine et la France. Elle tire son nom d'une réunion semi-officielle ayant eu lieu le 6 juin 2014, lors de la célébration du 70<sup>e</sup> anniversaire du débarquement en Normandie, dans le château de Bénouville.

## L'enjeu des travailleurs détachés dans l'Union européenne

En 2015, 0,9 % des emplois dans l'Union européenne (1 % en France<sup>1</sup>) étaient occupés par des travailleurs détachés. Malgré l'ampleur limitée de ce phénomène, l'enjeu du détachement est néanmoins au cœur d'un vif débat, car il est souvent perçu comme une source de concurrence sociale entre États membres.

En effet, depuis l'adoption de la directive sur les travailleurs détachés en 1996 (directive 96/71/CE), l'Union européenne s'est élargie et les écarts de coût du travail entre les pays se sont accrus, créant une incitation au recours aux travailleurs détachés pour exploiter la situation. Pourtant, de nombreuses études réalisées sur le détachement<sup>2</sup> concluent que la principale source du problème n'est pas le principe en soi du détachement, mais bien la multiplication des cas d'abus et de fraudes de la part des entreprises.

### Définition et cadre réglementaire du détachement

Un travailleur détaché est un salarié envoyé temporairement par son employeur sur le territoire d'un autre État membre que celui dans lequel il travaille habituellement afin d'assurer une prestation de services. Le détachement ne relève d'ailleurs pas du principe communautaire de libre circulation des personnes, mais bien du principe de libre prestation de services.

Contrairement aux travailleurs mobiles qui ont leur contrat de travail dans leur pays d'accueil et sont donc couverts par le droit du travail et la sécurité sociale de ce pays, les travailleurs détachés maintiennent leur contrat de travail dans leur pays d'origine. Ils sont couverts par la sécurité sociale et le droit social – par exemple en matière de chômage, de retraite ou d'accidents du travail – de leur pays d'origine, où ils paient leurs cotisations sociales.

En contrepartie, en ce qui concerne le droit du travail, la législation européenne prévoit que le travailleur

détaché bénéficie d'un socle de droits fondamentaux minimaux définis dans le pays d'accueil. Il s'agit notamment des dispositions relatives au salaire minimum – y compris les majorations pour les heures supplémentaires –, aux périodes maximales de travail et minimales de repos, à la durée minimale des congés annuels payés, aux conditions de sécurité, santé et hygiène au travail ou encore à des dispositions en matière de non-discrimination.

### Un phénomène limité mais en progression

Le nombre de travailleurs détachés est estimé à 2 millions, soit 0,9 % du nombre total d'emplois dans l'Union européenne. Cette forme de mobilité temporaire est donc une réalité d'ampleur limitée, bien qu'elle soit en forte expansion. En effet, entre 2010 et 2015, le nombre de détachements a augmenté de presque 42 %. Malgré son faible impact sur l'emploi total, le détachement est en outre très concentré dans certains pays et dans certains secteurs d'activité.

En 2015, 41,6 % des détachements étaient concentrés dans le secteur de la construction. Les trois autres principaux secteurs d'activité pour les travailleurs détachés sont l'industrie manufacturière (24,6 %), les services liés à l'éducation, à la santé et à l'action sociale (14,2 %) et les services liés aux entreprises (10,4 %).

Le principal pays d'accueil de travailleurs détachés est l'Allemagne (418 908 travailleurs en 2015), suivie par la France (177 674) et la Belgique (156 556). La France et l'Allemagne font aussi partie des trois pays qui détachent le plus de travailleurs en Europe, juste derrière la Pologne (130 468, 218 006 et 251 107 respectivement). Le détachement des travailleurs peut durer jusqu'à vingt-quatre mois<sup>3</sup>. Toutefois, la durée annuelle moyenne du

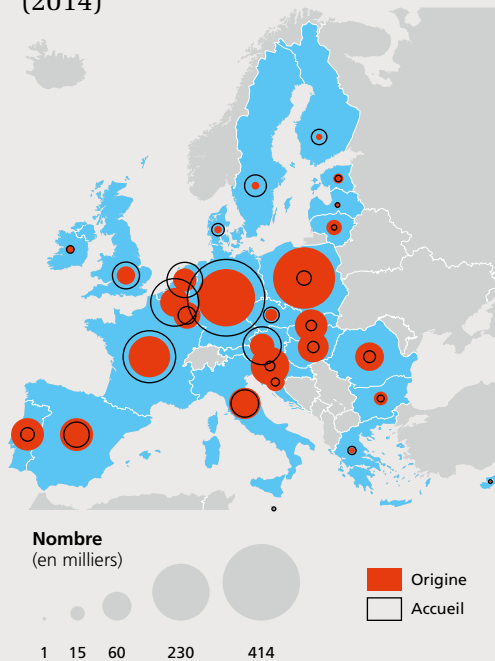
<sup>1</sup> Les données présentées sont reprises de : Jozef Pacolet et Frederic De Wispelaere, *Report on Posting of Workers – Report on AI Portable Documents Issued in 2015*, décembre 2016.

<sup>2</sup> Voir les références bibliographiques.

<sup>3</sup> Cette limite est fixée dans le « règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale », entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2010.



## Travailleurs détachés dans l'Union européenne par pays d'accueil et d'origine (2014)



Sources : fond carte GISCO - Eurostat (European Commission) ; données : Jozef Pacolet et Frederic De Wispelaere, *Posting of Workers: Report on A1 Portable Documents Issued in 2014*, Commission européenne, décembre 2015.

Réalisation : Sciences Po - Atelier de cartographie. © Dila, Paris, 2017

détachement n'est que de 98 jours dans l'Union européenne (29 jours en France).

### Une source de concurrence sociale entre pays ?

Dans la mesure où les travailleurs détachés conservent la protection sociale de leur pays d'origine et compte tenu de l'hétérogénéité des régimes sociaux dans l'Union européenne, la question d'une éventuelle concurrence sociale entre pays liée au détachement se pose.

En effet, le différentiel de charges sociales entre les pays a pour conséquence qu'un travailleur détaché peut s'avérer moins coûteux pour un employeur qu'un recrutement local quand les charges sociales du pays d'origine sont plus faibles que celles du pays d'accueil. Toutefois, ce gain potentiel lié aux écarts de cotisations sociales est entièrement ou en partie annulé par le surcoût du détachement pour l'employeur lié à

l'obligation de verser une indemnité au travailleur – qui s'ajoute au salaire minimum – pour couvrir ses frais de détachement (voyage, logement, nourriture).

Dans le cas de la France, s'agissant du salaire minimum<sup>4</sup>, le taux des cotisations sociales patronales est depuis 2015 – avec les exonérations prévues par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – parmi les plus faibles de l'Union européenne, en dessous de celui de la Pologne ou du Portugal, les deux principaux pays d'envoi de travailleurs détachés en France.

Au-delà des écarts de taux de cotisations patronales entre pays, le détachement peut être source de concurrence sociale si les entreprises ne respectent pas les niveaux de rémunération du pays d'accueil. En effet, la directive en vigueur impose le respect du taux de salaire minimal, ce qui ne protège pas les travailleurs dont la rémunération est supérieure au salaire minimum.

Pour y faire face, la Commission a lancé une révision de la directive de 1996 : il est prévu de remplacer la référence au « taux de salaire minimal » par la notion plus large de « rémunération », qui inclura les taux majorés pour les heures supplémentaires ainsi que les primes et indemnités d'application générale – d'origine légale ou conventionnelle. Il s'agit de respecter le principe du « même salaire pour le même travail au même endroit ».

### Les abus et les fraudes : la vraie source du problème

Il est nécessaire de différencier le détachement régulier – effectué dans le respect de la législation européenne – de celui qui comporte des irrégularités. En effet, le différentiel de coût du travail entre un travailleur détaché et un travailleur local peut devenir très important lorsque les entreprises adoptent des stratégies abusives, voire frauduleuses, visant à réduire au maximum le coût du travail. Trois types d'irrégularités courantes dans le cadre du détachement peuvent être identifiés.

- **Les entreprises « boîtes à lettres ».** La législation européenne prévoit que l'entreprise qui détache doit avoir une activité substantielle dans son pays d'ori-

<sup>4</sup> La direction générale du Trésor estime qu'une grande partie des travailleurs détachés en France reçoit une rémunération proche du salaire minimum compte tenu de leur faible qualification et de leur ancienneté.

gine. Or, de nombreux entrepreneurs choisissent un pays d'implantation en fonction du faible coût des cotisations sociales pour bénéficier de la législation sur le détachement, mais n'ont qu'une activité faible – voire inexistante – dans ce pays.

- *Le non-respect de la réglementation du pays d'origine quant au versement des cotisations sociales.* La distance entre l'administration de sécurité sociale et le lieu de travail peut rendre difficile le contrôle du paiement complet effectif des cotisations. Certaines entreprises minimisent l'assiette des cotisations sociales en déclarant un salaire de base inférieur au salaire minimum et en le complétant par une indemnité de détachement sur laquelle elles ne paient pas de charges sociales.

- *Le non-respect de la réglementation du pays d'accueil.* Certains contrats de travail en apparence légaux recèlent des illégalités permettant de rémunérer les travailleurs détachés à un niveau inférieur aux minima légaux et conventionnels – le nombre d'heures travaillées est supérieur au nombre d'heures payées, les heures supplémentaires ne sont pas majorées, par exemple.

Afin de mieux lutter contre ces irrégularités, les pays de l'Union européenne ont adopté en 2014 une directive dite d'exécution qui renforce la lutte contre la fraude et la protection des travailleurs détachés (directive 2014/67/UE)<sup>5</sup>. Cette directive permet notamment de mieux lutter contre les entreprises « boîtes à lettres » en présentant une liste de critères d'évaluation pour déterminer si les conditions liées au détachement sont remplies en matière d'activité réelle de l'entreprise dans l'État d'origine. Elle met également en place un mécanisme de responsabilité solidaire des donneurs d'ordre vis-à-vis de leur sous-traitant direct dans le secteur du bâtiment.

<sup>5</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 ») (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32014L0067>).

## La révision de la directive sur les travailleurs détachés de 1996

Alors que la directive 2014/67/UE est entrée en vigueur dans les 28 pays de l'Union européenne en 2016, il est encore trop tôt pour évaluer son impact sur la lutte contre les abus et les fraudes. Pourtant, soucieuse de mettre un terme à l'optimisation sociale liée aux travailleurs détachés, la Commission européenne a lancé, dès 2016, une révision de la directive de 1996, afin de clarifier certaines zones grises de la directive et de limiter ainsi le risque de concurrence sociale entre les pays.

Après une tentative de blocage de la révision de la directive par la procédure de « carton jaune » lancée par les parlements de 11 pays de l'Union européenne et après dix-huit mois de négociations, les ministres du Travail sont parvenus, le 23 octobre 2017, à une orientation commune sur cette proposition – malgré l'opposition de la Pologne, de la Hongrie, de la Lituanie et de la Lettonie. Soucieuse de clarifier le caractère temporaire du détachement, la France a obtenu de ses partenaires que la durée de cette forme de mobilité soit limitée à 12 mois (avec une prolongation possible jusqu'à 18 mois ; au terme de ce délai, le travailleur devra avoir un contrat de travail local). En contrepartie, malgré les prétentions de la France, la directive ne s'appliquera pas directement au transport routier ; ce secteur d'activité sera traité dans une loi spéciale pour répondre à ses particularités. Cet accord au Conseil ouvre la voie aux négociations avec le Parlement en vue d'une adoption de ce texte d'ici à la fin de l'année 2017.

**Sofia Fernandes \***

\* Chercheur senior sur les questions économiques et sociales à l'Institut Jacques-Delors, enseignante à l'École européenne de sciences politiques et sociales de l'Université catholique de Lille. Elle a notamment publié, avec David Rinaldi, « L'Europe sociale existe-t-elle ? », *Revue politique et parlementaire*, n° 1079, avril-juin 2016, p. 84-93, et, avec Kristina Maslauskaitė, « Renforcer l'UEM : comment maintenir et développer le modèle social européen ? », *Études et Rapports*, Notre Europe – Institut Jacques-Delors, Paris, novembre 2013.